

Ministério dos Transportes

Serviço de Documentação

**Murillo Gurgel
Valente**

**A Política
de Transportes
Marítimos
do Brasil**

(Crônica de uma Batalha)



A POLÍTICA DE TRANSPORTES MARÍTIMOS DO BRASIL

Capa de: Jacques Kalbourian

O presente livro foi classificado em primeiro lugar no II Concurso de Monografias promovido pelo Serviço de Documentação do Ministério dos Transportes. A comissão julgadora estava constituída pelos engenheiros Eliseu Resende e Horácio Madureira, tendo como presidente o General Ayrton Pereira Tourinho.

Esta edição foi possível graças a colaboração da Superintendência Nacional de Marinha Mercante (SUNAMAM).

MURILLO GURGEL VALENTE

A POLÍTICA DE TRANSPORTES MARÍTIMOS NO BRASIL

(Crônica de uma Batalha)

387.50-81
V154

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES
SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

*A Sua Excelência o Senhor Coronel Mário David
Andrezza, Ministro de Estado dos Transportes, prin-
cipal responsável pelo esforço de criação da nova
Marinha Mercante do Brasil;*

*A Suas Excelências os Senhores Deputado José
de Magalhães Pinto e Embaixador Mário Gibson Alves
Barbosa, que dirigiram a diplomacia brasileira na ba-
talha pelo reconhecimento internacional de nossas
reivindicações e nossas teses no campo dos trans-
portes marítimos;*

a homenagem do autor.

APRESENTAÇÃO

Foi para mim enorme satisfação ler êste trabalho do Ministro Murillo Gurgel Valente sôbre a política de transportes marítimos do Brasil. Participamos, juntos, de muitas escaramuças e, como recordar é viver, foi como vivê-las de nôvo.

De outro lado, chego quase a lamentar que o autor tenha decidido publicar o trabalho. Não, evidentemente, pelo que êle contém, mas pelo que nêle não foi incluído. Há muito mais a contar além do que está descrito nesta breve crônica. Mas compreendo, como hão de compreender todos os leitores, que ainda é cedo para contar tudo. Em todo caso, conhecedor da estória, pude colhêr, nas entrelinhas e atrás de cada palavra, o que ficou sem ser dito.

Um dia, alguém publicará todos os pormenores da longa luta. É preciso esperar o dia em que esteja plenamente vitoriosa e aceita a tese brasileira em todo o mundo. Não tenho dúvida de que isso acontecerá; e em fututro não muito distante. O público conhecerá então as peripécias do extenso caminho que vai desde a implantação de modesta semente na Carta de Argel, de outubro de 1967, até a ata ou tratado solene que consagrará a posição que nos coube defender.

Deverão sobreviver a teoria da liberdade do alto-mar e a de liberdade de navegação, inclusive a de passagem inocente no mar territorial de três ou de duzentas milhas. O que não

pode perdurar é o corolário ilegítimo em nossos dias de plena liberdade de acesso às cargas, sem qualquer qualificação. Como não poderá persistir a confusão entre a teoria de liberdade e a sua aplicação prática internacional, que a nega concretamente. Os argumentos teóricos contribuirão para desfazer um e outro; entretanto, mais decisivas serão provavelmente as medidas governamentais que se vão tomando no Brasil e em outros países. Creio que o trabalho de Murillo Gurgel Valente indica e justifica tal prognóstico.

Argumentos jurídicos e econômicos já os tem pouco e gastos, os tradicionalistas defensores da chamada teoria da liberdade, que estes são os primeiros a contradizer no mundo real, através de práticas privadas e de regulamentação estatal. Argumentos jurídicos e econômicos os temos muitos e bons e, mais, em harmonia com a nossa regulamentação oficial e com as práticas privadas que favorecemos. Essa conjugação de teses jurídicas assentadas em imperativos de desenvolvimento econômico e de segurança nacional me parece irresistível, embora possa levar algum tempo em romper resistências ancoradas em tão longo uso que a muitos parecem fundadas em direitos natural, eterno e inalienável. Assim não é, entretanto. A nossa época, que tem visto a queda de tantos mitos, verá cair também este. E o Senhor Hugo Grotius, que ainda é o grande advogado da parte contrária, se tivesse nascido no nosso tempo e em nossas terras, certamente o aplaudiria — especialmente se tivesse meditado sobre esta clara exposição de motivos do Ministro Gurgel Valente.

GEORGE ALVARES MACIEL

*Embaixador do Brasil junto à
Organização dos Estados Americanos*

P R E F Á C I O

Honrou-me o Ministro Murillo Gurgel Valente com o convite para prefaciar este livro. Isto me fez voltar aos tempos em que, juntos nas mesas de conferências internacionais, lutávamos para defender uma política de transportes marítimos que nos parecia justa e dentro dos interesses brasileiros.

O que foram estas lutas Murillo Gurgel Valente descreve com precisão no seu magnífico livro. Nêle, com a agudeza e inteligência peculiares ao seu autor, são expostos os argumentos que, no campo internacional, serviram para firmar uma posição coerente. Os transportes marítimos internacionais são um exemplo vivo do quanto têm que lutar os países em desenvolvimento para conseguir um lugar ao sol. A estratégia do Brasil é aqui descrita e justificada com abundância de argumentos.

Infelizmente, nem tudo que houve pode ser escrito, ainda, no momento. Mais tarde, talvez os pormenores venham à tona. O que ficou de positivo, entretanto, foi a extraordinária expansão da Marinha Mercante Brasileira nos anos de 1967 a 1969. E isto só foi possível graças à revisão de conceitos ultrapassados e à eliminação de regras onde só prevaleciam os direitos dos mais fortes.

Entretanto, não nos iludamos. Nenhuma posição conquistada pode ser considerada como permanente. Sômente a eterna vigilância e o trabalho constante e seguro de ho-

mens capazes na direção desta politica poderá manter o que conquistamos. E isto pode se depreender do magnífico trabalho do Ministro Gurgel Valente.

Nenhum país pode ter a veleidade de se desenvolver se não tiver uma Marinha Mercante forte. E, para que se tenha Marinha Mercante forte é preciso, antes de tudo, uma consciência nacional neste sentido, para que, nas lutas internacionais, os negociadores se sintam sempre amparados nas suas decisões.

O livro de Murillo Gurgel Valente, além da defesa clara e patente da política seguida, vem, indubitavelmente, ajudar a despertar o interesse dos brasileiros para este aspecto de nossa economia, tão vital aos interesses da nacionalidade.

ALMIRANTE J. C. DE MACEDO SOARES GUIMARAES

UMA EXPLICAÇÃO

Este é o primeiro livro que escrevo. Sou, portanto, para usar uma expressão em perfeita sintonia com o assunto tratado neste livro, “marinheiro de primeira viagem”. Grandes foram as dificuldades com que me defrontei para levar a cabo a tarefa que me impus, dificuldades de ordem mais formal que, pròpriamente, substantiva. Nestes três anos de contacto diário com o assunto, primeiro como Chefe da Divisão de Transportes e Comunicações do Itamaraty, de fevereiro de 1968 a novembro de 1969, e, em seguida, como Ministro Conselheiro da Delegação Permanente do Brasil em Genebra, alguma experiência forçosamente terei adquirido, sôbre o particular. Vivi, dia a dia, o período mais difícil da implementação bilateral da política de transportes marítimos e estive presente à consagração multilateral das nossas teses, em abril/maio de 1970, durante a IV sessão do Comitê de Transportes Marítimos da UNCTAD.

Essa vivência me facilitou sobremaneira o trabalho substantivo. O problema que se me pôs foi antes o excesso que a carência de dados: havia que selecionar, fazer opções e, algumas vèzes, omitir certos aspectos, importantes alguns, saborosos outros, dessa experiência de três anos, pelos motivos que mais adiante explico.

Na parte formal, entretanto, multiplicaram-se os tropeços. A escolha dos títulos e a divisão da matéria a ser tratada constituíram grandes embaraços. Deixei ao próprio desenvolvimento da discussão a sugestão dos títulos e capítulos.

Nestas primeiras palavras, procurei esconder o embaraço por trás de um empréstimo ao francês. Pensei em dar-lhes por título o "avant-propos", pôsto que se lhes seguem dois prefácios, com os quais me obsequiaram os comandantes da "batalha dos fretes", na sua primeira etapa: o Embaixador Georges Álvares Maciel, que dirigiu a campanha multilateral, e o Almirante José Celso de Macedo Soares Guimarães, que conduziu a campanha bilateral. Mas, já muitos eram os anglicismos que, forçosamente, dada a inexistência de correspondentes vernáculos, tive de empregar no curso da discussão, para que optasse agora por um francesismo. Pensei, então, num neologismo redundante: anteprefácio. Era nôvo vício de linguagem, que convinha evitar. Cogitei de outro título: prolegômenos. Soava gongórico, pomposo demais, principalmente diante do plural obrigatório. Optei, então, para "demarrar" no assunto, pelo sinônimo clássico de prefácio: o prólogo.

O mais próprio, entretanto, teria sido, simplesmente: dedicatória e agradecimento. Porque em dedicar e agradecer se resume êste prólogo.

Dedico êste trabalho ao Embaixador George Álvares Maciel, o qual, ao me confiar a chefia da Divisão de Transportes e Comunicações, subordinada à Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos do Itamaraty, da qual era êle, então, titular, deu-me a oportunidade de travar o primeiro contacto com o assunto que trato aqui, o benefício de sua larga experiência, o apoio constante e o estímulo de que eu carecia.

Dedico-o, também, ao Almirante José Celso de Macedo Soares Guimarães que, na qualidade de Presidente da Comissão de Marinha Mercante, hoje Superintendência Nacional de Marinha Mercante, foi um dos principais responsáveis pelo planejamento e execução da política brasileira de transportes marítimos. Ao Almirante Macedo Soares devo minha iniciação na terminologia marítima e nos princípios que inspiram a posição brasileira. Devo-lhe, igualmente, o me haver sempre prestigiado, quer como elemento de ligação entre o Itamaraty e a SUNAMAM, quer como subchefe das várias delegações que, sob sua chefia, o Governo brasileiro despachou para celebrar entendimentos bilaterais sôbre o assunto com outros Governos.

A ambos deixo consignada a expressão da minha melhor gratidão e reconhecimento.

Desejo, ainda, agradecer a todos os companheiros que, integrando a dedicada equipe da Divisão de Transportes e Comunicações, tornaram possível a participação efetiva do Itamaraty no desenvolvimento da política de transportes marítimos do Brasil, quer na armação de sua *rationale*, quer na tarefa de implementação dos seus princípios. Agradeço, também, aos colegas e funcionários da Delegação do Brasil em Genebra que com seu incentivo, suas críticas e colaborações, substantivas e adjetivas, me auxiliaram a tornar realidade um velho projeto.

Sendo coletivo êste agradecimento, não deveria citar nomes, para não “discriminar” — usando um jargão marítimo. Mas, dada a participação destacada que teve na aculturação e plantio da semente lançada na Carta de Argel, bem como a valiosa e leal colaboração que me prestou, como Chefe substituto da Divisão de Transportes e Comunicações, não quero deixar de citar o nome do Secretário Ruy Antônio Pinheiro de Vasconcellos.

Deixo, por fim, minha homenagem ao Comandante Carlos Cordeiro de Mello, Superintendente Nacional da Marinha Mercante, que com habilidade e firmeza soube assegurar o prosseguimento da política de transportes marítimos do Brasil, e aos Embaixadores Antônio Francisco Azeredo da Silveira, Sérgio Armando Frazão e Ramiro Elísio Saraiva Guerreiro que, à frente da Delegação Permanente do Brasil em Genebra, souberam, em sucessivas etapas, desde a Carta de Argel e a II UNCTAD até a IV Sessão do Comitê de Transportes Marítimos, afirmar as teses e os direitos do Brasil, neste particular.

MURILLO GURGEL VALENTE



INTRODUÇÃO

“No êxito, há sempre algo que desagrada até aos melhores amigos.”

MARK TWAIN

Comecemos pelo fim. Não que o entenda no conceito de *objetivo* e me pretenda lançar numa escapada maquiavélica. Refiro-me ao fim, no sentido cronológico. Estas páginas, que passam por introdução, foram escritas por último e têm carácter conclusivo. Mas, para comodidade do leitor mais apressado, desloquei-as para o princípio, mudando-lhes o título, embora não o conteúdo. Assim, em leitura dinâmica êsse leitor mais apressado terá, a um tempo, uma idéia do assunto que pretendo desenvolver e da conclusão a que me leva o raciocínio desenvolvido. Não escondo, entretanto, a dupla vantagem que, a mim próprio, traz o processo adoptado: furto-me ao trabalho de escrever introdução e conclusão; e arrisco a possibilidade de que o meu leitor mais apressado se decida a prosseguir, ainda que mais tarde, na leitura de todo o resto.

E pôsto que enveredei pelo caminho das confissões, devo declarar, para completar o esforço catártico, que muito do que aqui vai dito já o foi em outras oportunidades. Acentuo, entretanto, que essas afirmações as fiz eu próprio e, espero, a outros que não os leitores eventuais dêste trabalho. Em minha defesa, chamo a circunstância de que os fatos, à força de serem relatados em diferentes versões, terminam por se baralharem e confundirem. Por outro lado, a menos que silogismos anteriormente armados o tenham sido de modo defeituoso ou que as premissas nas quais se baseavam já não permaneçam válidas, as conclusões a que ora chego terão necessariamente de coincidir com as antes expendidas. E na-

da ainda me convenceu de que me extraviei nas incursões antes empreendidas neste fascinante assunto.

Isto dito, satisfeitas a consciência e as conveniências, passemos ao fim, com foros de princípio.

A política brasileira de transportes marítimos, considerada em tôdas as suas implicações, muito mais do que um plano de ação governamental, é uma doutrina, uma filosofia nova que lançou por terra as arcaicas concepções em que, até então, se baseavam as operações internacionais de transportes por água. Assim, transcende ela o âmbito mais restrito do interesse puramente nacional, para converter-se em verdadeiro movimento de revisão de tôda a estrutura marítima internacional.

A medida que vai sendo implementada, tanto no plano bilateral, quanto no multilateral, perde ela o seu caráter de afirmação do direito do Brasil de participar efetivamente do transporte de parte substancial das cargas geradas pelo seu intercâmbio comercial, para revestir um significado mais amplo, de reivindicação de tôda a coletividade dos países em vias de desenvolvimento.

Ao fazer valer os seus direitos nessa matéria, o Brasil firmou nova doutrina internacional. A *rationale* que inspirou a política brasileira vai-se impondo gradativamente como a alternativa filosófica moderna à teoria da "liberdade dos mares" que, há séculos, vem servindo como fundamento da estrutura internacional dos transportes marítimos.

O extraordinário efeito de mimese que a política brasileira produziu entre os países em vias de desenvolvimento desencadeou uma reação em cadeia que impulsiona o movimento internacional de revisão dessa estrutura, em bases de justiça e equidade, que permitam àqueles países ocupar, também, o seu lugar como transportadores dos bens que produzem ou intercambiam.

Ao preconizar uma redistribuição do bôlo dos fretes gerados pelo intercâmbio mundial, a doutrina brasileira, como seria de esperar, encontrou cerrada oposição por parte do "estabelecimento marítimo", do complexo de interesses estabelecidos que controla, em exclusivo proveito próprio, essa atividade internacional. As instruções normativas que a antiga Comissão de Marinha Mercante, hoje Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM), baixava em defesa da armação nacional, despertavam protestos e ameaças de retaliação. As Conferências de Fretes desafiavam a autoridade da SUNAMAM e tergiversavam, procurando fugir

às sugestões e determinações do Governo brasileiro. Solertes campanhas de difamação foram lançadas contra as personalidades que conduziam a política brasileira.

Com serenidade e firmeza, o Governo brasileiro porfiou, confiante na justiça da causa e na autoridade dos seus argumentos. Perfeitamente entrosados, o Ministério dos Transportes, o Itamaraty e os órgãos de comércio exterior aceitaram o desafio e cerraram fileiras para a defesa do direito legítimo do Brasil. Livrou-se a luta, longa e árdua.

Esta é uma crônica da batalha vitoriosa, travada no contexto da arrancada brasileira para o desenvolvimento. Não se pretende, como se compreenderá, esgotar o assunto. A política brasileira de transportes marítimos ainda está fazendo história. É uma idéia em marcha, uma doutrina e uma filosofia em processo de amadurecimento e expansão na consciência internacional.

Do ponto de vista estrito do Brasil, se os tráfegos fundamentais estão já reorganizados, nos moldes preconizados pelo Governo, se as Conferências de Fretes por fim compreenderam que não buscávamos desarticular-lhes o sistema, senão apenas atualizá-lo no que diz respeito, pelo menos, às operações marítimas de e para o Brasil, de modo a impedir que o sistema ignorasse o interesse nacional, resta ainda a fase não menos difícil de qualquer campanha: a consolidação das posições.

E é nesta fase, mais do que em qualquer outra, que o Governo necessita do apoio ativo e do incentivo das forças vivas da Nação. Pessoalmente, considero a política de transportes marítimos como uma das maiores realizações do Governo da Revolução. Entretanto, a empresa é demasiado grande para que possa ser levada a cabo, em tôdas as suas múltiplas implicações, sem que a consciência nacional se arregimente em tórno aos órgãos governamentais de planejamento e execução.

As pressões são de tal ordem, os interesses contrariados são de tal monta, que será necessária uma perfeita unidade de propósitos e de ação de nossa parte para que o Brasil consiga se sobrepôr a todos os obstáculos opostos à consecução dos objetivos colimados.

Não é essa uma escaramuça que possa ser perdida, sem prejuízo do resultado final da campanha pelo desenvolvimento econômico do Brasil. Não estão em jôgo apenas uns quantos milhões de dólares a serem recolhidos às reservas de divisas do país, conquanto enorme seja o seu significado

em termos de valor. Na balança está nossa própria capacidade de *produzir*, de transportar parte substancial das cargas geradas pelo nosso comércio exterior, vale dizer, de dar *utilidade* no lugar às mercadorias visíveis que intercambiamos; ou ainda a garantia do livre fluxo de nossas exportações e importações vitais, em quaisquer circunstâncias.

A salvaguarda desses interesses constitui condição essencial à segurança nacional e ao desenvolvimento econômico do Brasil.

Se conseguir sensibilizar, embora sem o auxílio do engenheiro e da arte, todos os setores da inteligência nacional para a gravidade do problema, terei cumprido integralmente o meu desiderato. Mais que o meu desiderato, terei cumprido o meu dever.

OS INTERESSES EM CAUSA: SEGURANÇA NACIONAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

*"Fatos não deixam de existir pela
simples razão de que são ignorados."*

ALDOUS HUXLEY

Assim como um desprezioso fio d'água está na origem do mais caudaloso rio, a gênese de toda a complexa problemática dos transportes reside num dos mais elementares conceitos da ciência econômica: o da *utilidade*. De acordo com esse conceito, os transportes, em qualquer de suas múltiplas formas, constituem parte integrante do processo da produção, vale dizer, do esforço de criação da utilidade, dessa condição essencial de um bem que é sua capacidade de satisfazer a um desejo ou necessidade do ser humano.

O homem é um criador de necessidades. Não se contenta apenas em recolher à natureza os elementos acabados essenciais à sua sobrevivência física, não vive só movido pelos instintos, não age somente levado pelo impulso de auto-conservação, inerente a todos os seres vivos. Quando, pela primeira vez, o homem aplicou sua inteligência para responder ao desafio básico de existir, iniciou ele uma reação em cadeia. No bôjo de cada uma de suas respostas havia sempre um novo desafio. Cada novo desejo satisfeito acarretava-lhe uma nova necessidade. Iniciou-se assim, o drama econômico: a incessante busca de gratificação de desejos e necessidades autogeradas, através da manipulação dos recursos limitados que a natureza oferece.

Como qualquer atividade humana, o drama econômico se desenrola dentro dos parâmetros tempo e espaço. Não basta que um bem tenha em si condições intrínsecas para a gratificação dos desejos e necessidades humanas. Para que ele seja útil, é indispensável que chegue ao lugar exato e

no momento justo em que os desejos e as necessidades se manifestem. Essa utilidade no lugar e no tempo quem a dá são os transportes .

Temos, portanto, que a vida do homem está na razão direta de sua capacidade de produzir, nela incluída a habilidade de vencer o espaço e o tempo, mediante o transporte. Extrapolamos esta estreita relação de dependência para o macrocosmo social, para as grandes coletividades humanas, das quais as Nações são as formas mais evoluídas. Verificamos, então, que a própria sobrevivência do organismo nacional depende fundamentalmente da movimentação das mercadorias visíveis que produz ou das que recebe, em troca, de outras coletividades. Em toda a ampla gama de atividades que caracteriza a vida nacional esta dependência se faz sentir. Vale dizer portanto que a problemática dos transportes afeta a própria segurança nacional, entendida esta no seu sentido mais lato, de garantia global das instituições, e não apenas no seu conceito restrito de defesa nacional.

Este é o aspecto mais importante dos transportes, pôsto que é mais abrangente e interessa diretamente o bem-estar e a própria sobrevivência da Nação. Mas ainda não encontramos, na segurança nacional, tomada isoladamente, a perspectiva completa e perfeita para o exame da problemática dos transportes. Há um outro elemento, de ampla magnitude, intimamente associado à segurança nacional que não podemos perder de vista. Não se pode falar em garantia da consecução e da manutenção dos objetivos nacionais permanentes, lograda mediante a utilização do Poder Nacional, vale dizer, das forças vivas da Nação, em todos os campos — político, econômico, psicossocial ou militar — sem que todo o potencial da Nação esteja aproveitado na sua plenitude. Verifica-se, por conseguinte, que há uma inegável relação de interdependência entre a segurança nacional e o desenvolvimento econômico-social. Sem segurança não há desenvolvimento, e sem este não pode haver segurança. Encontramos, então, no binômio segurança e desenvolvimento o foco preciso, a perspectiva justa para a apreciação da problemática dos transportes.

Prossigamos, portanto, esta análise, à luz do binômio segurança e desenvolvimento. Já estabelecemos que os transportes são tão fundamentais para a sobrevivência das nações, como veículo das trocas comerciais, quanto o sangue o é para a sobrevivência dos organismos superiores, como veículo das trocas fisiológicas. Por outro lado, os transportes, por

isso que integram o processo de produção, têm profundas repercussões sobre toda a economia nacional e interessam diretamente o desenvolvimento do país.

Notaremos, ainda, que quanto maior é o estágio de desenvolvimento de uma determinada coletividade humana, tanto maiores são suas necessidades de transporte. Variam estas na razão direta, portanto, da complexidade do organismo social.

Se os transportes, de um modo geral, são vitais para qualquer Nação, a importância relativa deste ou daquele tipo de transporte pode variar de um país para o outro, de acordo com a ação conjugada de uma multiplicidade de fatores, dentre os quais se podem destacar a sua posição geográfica, a disposição e a topografia do seu território, a extensão dos seus rios navegáveis, seu avanço econômico e tecnológico, a grandeza do seu mercado interno, a direção de suas principais correntes de comércio, ou ainda fatores inteiramente subjetivos, como a própria índole do seu povo.

Assim, um país mediterrâneo, de topografia suave, com um território contínuo e vasto, que se aproxime, pela magnitude do seu mercado interno e pela riqueza dos seus recursos, da chamada "autarquia política", pode depender mais do transporte terrestre que do transporte marítimo. Por outro lado, um país insular, de poucos recursos naturais, terá no transporte marítimo sua própria condição de sobrevivência.

No caso especial do Brasil, os transportes por água assumem uma importância transcendental. Somos um país marítimo, debruçado sobre o Oceano Atlântico, com cerca de 7.500 quilômetros ininterruptos de costa. Por outro lado, a rede hidrográfica brasileira é uma das maiores do mundo, compreendendo oito bacias, algumas das quais se intercomunicam pelas cabeceiras dos seus rios. A extensão navegável desses rios é da ordem de 44.000 quilômetros.

A própria civilização nos veio através dos mares. A topografia acidentada da região Centro-Sul, o exuberante revestimento vegetal da região Norte, a hostilidade do sertão nordestino semi-árido, todos esses fatores contribuíram para que essa civilização, vinda do mar, se concentrasse, a princípio, na zona litorânea. Apenas gradualmente a civilização brasileira foi ganhando o interior e, nesse processo de lenta penetração, foram ainda os rios que ofereceram as grandes vias de acesso. Multiplicaram-se os núcleos de colonização, mas sempre à beira-mar ou à beira-rio.

Esse processo fracionário de colonização, devido em parte à topografia e em parte aos fracos contingentes humanos de que dispunha o país, converteu o Brasil-colônia num verdadeiro arquipélago demográfico. Os pequenos núcleos de povoamento, separados entre si por imensas áreas de anecúmeno, tinham, como único vínculo de união, o transporte por água, ao longo dos rios e das costas marítimas. Criou-se aquela situação que levou o geógrafo brasileiro Delgado de Carvalho a comparar o Brasil com a Rússia, no sentido de que ambos os países se constituíam de "colônias contíguas".

Durante o Império e os primeiros anos da República, a situação pouco se alterou, mesmo porque o rápido avanço da tecnologia marítima, desde a invenção da máquina a vapor, provocou um grande surto de desenvolvimento dos transportes por água. A adaptação da máquina a vapor aos engenhos de transporte terrestre só foi lograda muito depois e chegou ao Brasil apenas em fins do século XIX. Assim, num país de imensas distâncias, as formas rudimentares de transporte por terra, à base de tração animal, coexistiram durante largo espaço de tempo com formas mais evoluídas de transporte por água, à base, já sofisticada, da máquina criada por Fulton. Por esse motivo, ainda mais se acentuou a opção do país em favor deste último meio de transporte.

Somente no último quartel do século XIX, já no apagar das luzes do Império a tecnologia chegou ao transporte ferroviário. Ainda mais tarde, já no primeiro quartel do século atual, as estradas carroçáveis do Brasil-colônia e do Brasil-império começaram a converter-se em estradas de rodagem.

As implicações estratégicas dos transportes marítimos, que até a II Guerra Mundial constituíam ainda o grande veículo de integração nacional, se fizeram sentir, em toda a sua plenitude, quando os submarinos alemães e italianos, no esforço de cortar as linhas de suprimento das potências aliadas, começaram a operar no Atlântico Sul. A guerra submarina virtualmente interrompeu o tráfego de cabotagem e dificultou sobremaneira o tráfego de longo curso, que se movimentava sob a escolta das belonaves aliadas. Grande parte da Marinha Mercante brasileira, empregada nos dois tráfegos, foi destruída. As comunicações entre o Norte e o Sul do país sofreram um colapso quase total.

A duras penas despertou, assim, o Brasil para a necessidade de desenvolver o seu transporte terrestre, servido em

bases precárias e apenas na região Centro-Sul, por uma rede ferroviária, pouco extensa e já obsoleta, e por um sistema ainda rudimentar de estradas de rodagem. A construção de Brasília levou o Governo Federal a estender ao interior do país os grandes troncos rodoviários e ferroviários e a estabelecer a ligação terrestre definitiva entre o Norte e o Sul do país, através da estrada Belém — Brasília.

Mas nem só o tráfego de cabotagem desperta considerações de ordem estratégica. Interessa sobremaneira à segurança nacional e ao desenvolvimento econômico a navegação de longo curso, em especial num país como o Brasil, cujo intercâmbio comercial com o exterior se escoa quase que em sua totalidade por via marítima. Qualquer perturbação que se verifique no livre fluxo de nossas correntes de exportação e importação terá fundas repercussões sobre a economia do país e, por via de consequência, sobre todo o processo de desenvolvimento econômico.

Não pode um país nessas condições ficar à mercê da oferta de capacidade do mercado internacional, nem em tempo de paz, nem muito menos em tempo de guerra, quando a marinha mercante passa de reserva naval ao serviço ativo e é empregada no transporte de tropas e suprimentos bélicos. Mesmo na hipótese de que os serviços oferecidos por armadores estrangeiros sejam mais eficientes e mais baratos que os prestados pela armação nacional, hipótese que não admito, ainda assim não pode o país, sem correr o risco de expor seu comércio exterior a sério colapso, na eventualidade da interrupção, ou restrição, da oferta internacional de capacidade, prescindir de sua própria frota mercante. Se o fizesse, ficaria completamente desguarnecido, sujeito a intoleráveis pressões sem a menor condição de reagir. A segurança nacional tem o seu preço. Há que pagá-lo!

Examinemos agora o problema dos transportes marítimos internacionais do ponto de vista do seu impacto sobre o comércio exterior, sobre o balanço de pagamentos e, por via de consequência, sobre o próprio esforço de desenvolvimento econômico do país.

A presente conjuntura internacional se caracteriza por uma tomada coletiva de consciência sobre a problemática do desenvolvimento econômico, esse que é talvez o maior desafio lançado à civilização ocidental, entendida no conceito lato que lhe dá Arnold Toynbee. A par do conflito ideológico Leste-Oeste, o crescente desnível econômico-social entre as grandes potências industrializadas e os países em vias de desen-

volvimento que se traduz no chamado conflito Norte-Sul, constitui a grande preocupação internacional da atualidade.

Nesse sentido, é aplicável à coletividade das Nações o conceito que norteou a política de Lincoln para preservar a União, em face do irredentismo da Confederação: "uma casa dividida não pode manter-se de pé". Não é possível pensar em concórdia e paz universal enquanto cresce em proporção geométrica o hiato econômico e tecnológico entre, de um lado, os países em desenvolvimento da América Latina, África e Ásia, que constituem 4/5 da humanidade, e, de outro, os países industrializados da América do Norte, Europa e o caso singular do Japão, na Ásia.

Nem se podem manter os ideais de democracia e liberdade que inspiram a civilização ocidental enquanto prevalecer o indvidamento progressivo do Sul face à prosperidade do Norte. Assim, quando em fins da década de cinqüenta o Brasil lançou a "Operação Pan-Americana", o primeiro brado de alarma ante a ameaça do subdesenvolvimento, o problema do atraso econômico da América Latina foi colocado no contexto da estratégia global do mundo livre.

Ao aceitar o desafio que o subdesenvolvimento lhe lançava, a coletividade internacional debruçou-se sobre o problema, buscando equacioná-lo com vistas a encaminhar possíveis soluções. Nesse trabalho preliminar de equacionamento, entretanto, pouca ênfase se deu ao impacto do item *serviços* sobre as relações de troca entre os países desenvolvidos e os em vias de desenvolvimento.

O debate em torno ao problema e os esforços para resolvê-lo ou atenuá-lo se concentraram na reforma da estrutura econômico-social dos países em desenvolvimento, de modo a possibilitar-lhes o aumento da produção, o incremento da industrialização, o aumento e a diversificação de suas exportações. Pensou-se na concessão de ajuda técnico-financeira a êsses países, no aumento do fluxo de capitais privados provenientes dos países desenvolvidos para facilitar o esforço de demarragem dos menos desenvolvidos e na concessão, pelos primeiros, de tratamentos preferenciais às importações de produtos oriundos dêstes últimos. Em suma, as preocupações giraram mais em torno à balança comercial dos países em vias de desenvolvimento do que em torno aos seus problemas de comércio invisível.

No entanto, a situação da balança de invisíveis dos países em desenvolvimento é, via de regra, ainda menos satisfatória do que a da sua balança comercial. Se, em alguns casos,

ainda podem os países em desenvolvimento, apesar de uma série de fatores desfavoráveis, acumular saldos positivos nas suas transações comerciais com o exterior, êsses saldos são anulados pelos vultosos deficits em que incorrem, no item *serviços*. E, no capítulo dos invisíveis, o frete marítimo é o grande ofensor, contribuindo de forma substancial para o endividamento crônico dos países em desenvolvimento.

A princípio, essa situação era sentida pelos países subdesenvolvidos quase que de forma intuitiva. Sabia-se que ali, nas transações invisíveis, escondia-se o ofensor. Mas sua fisionomia era nebulosa, o grau de sua periculosidade não era conhecido de maneira exata, porque se ignorava seu poder e sua maneira de operar. A deficiência de informação sôbre o assunto se devia, em parte, à própria natureza das transações invisíveis, mas derivava, principalmente, da falta de meios para controlar e, mesmo, para avaliar o impacto de cada um dos componentes do item *serviços* sôbre as economias dos países em desenvolvimento. Acresce que os organismos e as comissões internacionais de estudos, preocupadas com problemas de mais fácil avaliação e equacionamento, pouca atenção dispensavam a êste particular. Essa atitude era incentivada pelas tendências dominantes em alguns países desenvolvidos, que procuravam minimizar a importância das transações invisíveis, com vistas a evitar que elas se tornassem objeto de inquéritos e averiguações mais profundas.

A preocupação de quantificar e de determinar, objetivamente, o papel e a importância do capítulo dos invisíveis no balanço de pagamentos das nações menos desenvolvidas só ganhou fôrça, no plano internacional, com a I UNCTAD. A inclusão das transações invisíveis na Agenda da I UNCTAD motivou a elaboração de vários estudos preliminares, de caráter tentativo, sôbre a matéria.

A primeira estimativa geral foi publicada pelo Fundo Monetário Internacional (*). Segundo essa estimativa, num resultado total negativo de US\$ 5,4 bilhões, apresentado pelos balanços de pagamentos dos países em desenvolvimento, em 1961, o deficit nas transações visíveis (importações e exportações) foi de US\$ 1,3 bilhão elevando-se o deficit nas transações invisíveis a US\$ 4,1 bilhões. Para êsse vultoso deficit

(*) "International Services Transactions of Under-Developed Countries" — Em "Proceedings of the UN Conference on Trade and Development", Vol. V — Publicação n.º 64; II. B. 15 da ONU — páginas 119 a 122.

no balanço de serviços, os fretes contribuíram com US\$ 1,9 bilhão, ou seja, praticamente, 50% .

Nesse estudo, ainda que superficial, ficou nítida a identidade e a periculosidade do grande ofensor: 4/5 do resultado total negativo das operações internacionais dos países em desenvolvimento correspondem ao item *serviços*. Desses 4/5, praticamente a metade corresponde aos fretes marítimos. Uma das maiores fontes de drenagem contínua de divisas que sofrem os países em desenvolvimento, uma das principais razões do seu endividamento crônico e progressivo, estava claramente diagnosticada .

No caso do Brasil, a receita cambial das exportações é a principal fonte de recursos de que o país dispõe para atender a uma pauta relativamente rígida de importações e uma composição altamente deficitária de "serviços". O resultado negativo líquido anual das transações invisíveis oscila entre 300 e 400 milhões de dólares. Se compararmos essa situação cronicamente deficitária com a balança individual dos fretes, logo verificaremos o efeito deletério das transações marítimas sobre a capacidade do país de financiar as importações necessárias à manutenção do seu ritmo de crescimento econômico .

Em 1968, por exemplo, quando já começavam a se fazer sentir os incentivos à bandeira brasileira, o comércio exterior brasileiro (importações e exportações) gerou 492 milhões de dólares de fretes brutos. A armação nacional auferiu 153 milhões de dólares daquele total, ou seja, 31% dos fretes brutos gerados. A armação estrangeira ficou com os restantes 69%, isto é, 339 milhões de dólares. Ora, argumentando na base de que cabe ao importador designar o transportador das mercadorias por êle adquiridas, e que, no caso brasileiro, o valor total das importações praticamente equivale ao valor total das exportações, teríamos que à bandeira brasileira caberia o transporte de 50% daqueles 492 milhões de dólares de fretes brutos, ou seja, 246 milhões de dólares. Assim, a bandeira brasileira deixou de auferir 93 milhões de dólares a que teria direito .

Mas, examinemos o problema ainda mais a fundo. Do total de fretes auferidos pela bandeira brasileira, em 1968 (153 milhões de dólares), apenas 62 milhões foram produzidos com navios próprios; 91 milhões correspondem a navios afretados. Digamos, ainda para argumentar, que a diferença entre o que a armação brasileira percebeu a título de fretes, nessa operação global de afretamento, e o que efetivamente pagou à armação estrangeira, pelo uso de seus navios, isto é, o lucro lí-

quido dos armadores brasileiros, foi da ordem de 10% daquele total de 91 milhões. Teríamos, assim, que a bandeira brasileira, nas operações de afretamento, apenas guardou cerca de 9 milhões de dólares, pagando à armação estrangeira 82 milhões. Adicionemos, então, êsses 82 milhões aos 92 milhões de dólares que a bandeira brasileira deixou de receber da quota que lhe estaria teòricamente reservada, correspondente ao transporte das importações do país. Encontraríamos, então, que o Brasil pagou à armação estrangeira 174 milhões de dólares, isto é, os armadores estrangeiros receberam 174 milhões de dólares além dos 246 milhões a que fariam jus. Êsse seria, a grosso modo, o total de divisas que o Brasil deixou de ganhar, em 1968, no setor dos fretes: 174 milhões de dólares. Êsse total corresponde a cerca de 50% do déficit do balanço de invisíveis do país no mesmo período. Eis aqui quantificado, ainda que de forma aproximativa, o impacto dos fretes sobre o comércio exterior brasileiro, apesar de tôdas as medidas — *ditas discriminatórias* — que o Brasil vem adotando.

Fácil é imaginar o que não teria sofrido o esforço nacional de desenvolvimento se, em boa hora, não houvesse o Governo brasileiro executado, com firmeza e absoluta justiça, sua política de transportes marítimos.



A FACE ADVERSA

"Inde irae"

JUVENAL

O mercado internacional de fretes apresenta características nitidamente desfavoráveis aos países em vias de desenvolvimento. Um dos aspectos mais sugestivos dessa situação de desvantagem é a disparidade flagrante entre o papel que desempenham êsses países como *produtores de carga* e como *transportadores*.

Segundo um dos mais completos estudos estatísticos que já se publicaram sôbre a matéria, a *Review of Maritime Transport*, 1969, preparada pelo secretariado da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), os países desenvolvidos de economia de mercado contribuíram com 28,1% do total das *cargas embarcadas* em 1968 e com 75,1% do total das *cargas desembarcadas*, em termos de volume.

Os países em desenvolvimento, por seu turno, produziram, através de suas exportações, 63,5% do total mundial de *cargas embarcadas* e, através de suas importações, 18,3% do total mundial de *cargas desembarcadas*.

De um lado e de outro, o desnível entre o volume de carga gerada por exportações e importações se explica pela composição do comércio exterior de cada grupo. Os países em desenvolvimento, via de regra, exportam produtos primários, mercadorias de grande volume, transportadas geralmente a granel, e importam produtos industrializados, mercadorias de menor volume, transportadas como carga geral. O inverso ocorre com os países desenvolvidos.

Verifica-se, portanto, que os países em desenvolvimento contribuem com substanciais parcelas para o volume mundial da *demanda* de transporte. Que ocorre, entretanto, do lado da *oferta* de capacidade de transporte? De acôrdo com a mesma fonte, enquanto a participação dos países desenvolvidos de economia de mercado no total da *tonelagem* mundial permaneceu no elevado nível de 58,6%, em 1969, "entre os países em vias de desenvolvimento, apenas os situados na África apresentaram índices de crescimento acima da média mundial: no entanto, êsses países (os africanos) *apenas aumentaram sua participação* (na tonelagem mundial) de 0,4%, em 1964 para 0,6% em 1969, *apesar de um incremento das respectivas frotas da ordem de 87%*. Considerados de um modo geral, os países em vias de desenvolvimento incrementaram suas frotas mercantes de 37%, entre 1964 e 1969, mas sua participação na constituição da frota mundial *baixou de 8,1% para 7,6%*.

Essas estatísticas demonstram à saciedade o fato estar recedendo de que, apesar de todos os seus esforços, embora hajam incrementado suas frotas à razão de 37%, em média (87% no caso dos africanos), os países em desenvolvimento não conseguem *sequer manter a distância que os separa dos países desenvolvidos*.

Pode-se argumentar que, no mesmo período, a participação dos países desenvolvidos na tonelagem mundial, embora haja permanecido em alto nível, acusou um pequeno declínio, de 63,3% para 58,6%. Mas o argumento cai por terra quando se atenta para o fato de que a participação dos países que oferecem bandeiras de conveniência *continuou a crescer ao ritmo acelerado de 84%*. Como os armadores dos países desenvolvidos são os proprietários da maior parte dos navios registrados sob bandeira de conveniência, conclui-se que o declínio da participação dêsses países na tonelagem mundial *parece ser*, mas não é um fato. O fato é que o uso das bandeiras de conveniência torna-se cada vez mais conveniente aos armadores das grandes potências marítimas.

E que perspectivas têm os países em desenvolvimento de alterar êsse melancólico panorama? As estatísticas sôbre unidades em construção sugerem a resposta. Em 31 de outubro de 1969, a participação dos países desenvolvidos de economia de mercado no total da tonelagem em construção havia *aumentado de 54,8%*, no ano anterior, para 57,9%. A participação dos países em desenvolvimento, entretanto, *caiu*, em igual período, de 7,7% para 5,2%.

Comparando o substancial volume de carga gerado pelos países em desenvolvimento com a tonelagem irrisória de que dispõem suas respectivas marinhas mercantes, compreende-se desde logo que a preciosa mercadoria *frete* por êles produzida é aproveitada e comerciada pelas grandes potências marítimas.

Aprofundemos, entretanto, um pouco mais esta análise do mercado de fretes, antes de passarmos ao exame da estrutura internacional dos transportes marítimos e da doutrina na qual se assenta. Vejamos, ainda que a vôo de pássaro, o problema do custo do frete e do mecanismo de fixação das tarifas.

Os componentes básicos do custo do frete são o custo operacional do navio, as despesas portuárias e o lucro do armador.

O *custo operacional* compreende os seguintes itens:

1. *custo direto de operação do navio:*

- combustível
- alimentação da tripulação
- pagamento da tripulação
- manutenção do navio

2. *custos fixos*

- depreciação normal do navio
- seguro
- taxa de renovação da frota
- impostos

As *despesas portuárias* compreendem:

1. taxa de utilização dos portos
2. praticagem
3. custo de estiva e desestiva
4. encargos e direitos portuários.

Além dessas três parcelas, a composição do frete sofre a influência de inúmeros fatores variáveis que constituem os *custos de oportunidade*. Levam-se em conta, nesta rubrica, os seguintes elementos:

1. volume de carga na área do tráfego, nos dois sentidos;
2. distância, duração da viagem, demora irregular nos portos;
3. valor das mercadorias a serem transportadas;
4. características da carga;
5. competição de outros transportadores.

Por outro lado, as variações freqüentes do poder aquisitivo das moedas dos diversos países acarretam alterações dos elementos de custo das operações marítimas.

Pode-se considerar que, a grosso modo, o frete representa de 10 a 15% do preço final das mercadorias intercambiadas no mercado internacional. Essa avaliação, como é óbvio, varia de acôrdo com cada tipo de carga. Segundo a sua natureza, as cargas se classificam em quatro categorias:

- a) *granéis líquidos*, transportados em navios-tanques, em geral de um pôrto de embarque a um pôrto de destino, em espaços aproveitados em um único sentido do intercâmbio;
- b) *granéis sólidos*, carregamentos completos, transportados, via de regra, em navios "tramps" fretados por viagem ou por tempo;
- c) *carga geral*, carga diversificada, de médio ou alto valor unitário, transportada em partidas de tonelagem variável, mas que, devido ao volume do conjunto, às renovações ao longo da rota e à constância do fluxo, constitui a base das operações das linhas regulares;
- d) *carga refrigerada*, incluindo carnes, pescado e frutas frescas.

A essas categorias, acrescentaríamos, ainda, os cofres de carga ("containers"), nova modalidade que vem sendo desenvolvida e que promete revolucionar todo o sistema de movimentação das cargas, simplificando e agilizando o manejo das mesmas e permitindo um entrosamento mais perfeito entre o transporte marítimo e o terrestre.

Observe-se que essa variação das tarifas de fretes de acôrdo com a natureza da carga contribui para aumentar o desequilíbrio em favor dos países desenvolvidos, nas suas relações de troca com os países em desenvolvimento. Os granéis sólidos ou líquidos (cereais, minérios, petróleo, etc.) comandam fretes em geral mais baixos que a carga geral, na qual se incluem os produtos industrializados. Assim, recaí sôbre os países em desenvolvimento, importadores de manufaturas, o ônus de pagar o fluxo mais caro das relações de transporte com os desenvolvidos, importadores de matérias-primas.

Por outro lado, tendo em vista a extrema vulnerabilidade dos produtos primários às oscilações, mesmo mínimas, dos seus preços finais, os países em desenvolvimento, para manterem as condições de competição dos seus produtos de

exportação nos mercados internacionais, são muitas vezes obrigados a absorver, eles próprios, os aumentos de tarifas de fretes, de modo a não sobrecarregar o preço final de tais produtos. Vemos, então, que o frete marítimo representa, para um país em desenvolvimento, verdadeiro processo de descapitalização.

É fora de dúvida que as modificações nas tarifas de fretes tendem a influenciar os preços das mercadorias nos mercados de consumo e, através do mecanismo de preços, a distribuição da renda e a disposição dos recursos existentes. O aumento de fretes nas importações tem efeito similar à imposição de um gravame, ao passo que a baixa exerce influência semelhante à redução de imposto alfandegário. Por outro lado, nos fretes de exportação, a redução encoraja a expansão das vendas, enquanto que um aumento ocasiona o efeito inverso.

Há, entretanto, um outro elemento, nesse capítulo, de custo do frete, que não deve ser esquecido. A maioria dos países em desenvolvimento pertence à categoria dos *usuários* do transporte marítimo oferecido pelo mercado internacional. Assim, pouca ou nenhuma influência têm eles na fixação das tarifas de fretes. Isso significa que de 10 a 15 % do preço final dos seus produtos de exportação e importação fica entregue ao arbítrio exclusivo dos transportadores estrangeiros.

A análise dêste último elemento, a fixação das tarifas de fretes, nos levará ao exame da estrutura internacional dos transportes marítimos e da doutrina que ora prevalece, neste particular. Após a apreciação desses elementos, estaremos em condições de compreender tôdas as motivações e implicações da política de marinha mercante adotada pelo Governo brasileiro.

O preço do transporte marítimo está sujeito, em princípio, às forças da oferta e da procura de praça, mas numerosas são as variáveis que afetam tanto uma quanto a outra. A procura de praça depende, em primeiro lugar, do volume do intercâmbio visível. As taxas de fretes são, entretanto, determinadas dentro de várias estruturas de mercado, que vão desde a quase perfeita competição, como o afretamento de navios no "Baltic Exchange", até os mais rígidos monopólios, como podem ser as conferências de fretes, mormente as de caráter fechado. A faixa predominante no mercado, principalmente no campo da carga geral, é dominada pelo oligopólio dos grandes armadores, reunidos nessas conferências. Esse caráter oligopolístico das conferências de fretes é

atenuado apenas pela competição dos chamados "outsiders" e pela própria rivalidade dos grandes armadores, componentes do grupo conferenciado.

A atual estrutura internacional dos transportes marítimos se construiu sobre a tese jurídico-política da "liberdade dos mares", lançada por Hugo Grotius, em 1609, em sua obra *Mare Liberum*. A defesa da liberdade dos mares fê-la Grotius, segundo se sustenta, por encomenda da Companhia das Índias, para corroborar o direito holandês à navegação e comércio no Oceano Índico, considerado pelas coroas de Portugal e Espanha como monopólio seu.

A obra de Grotius responderam os advogados da doutrina do monopólio, o escossês William Welwood, autor do *De Dominio Maris* (1613); o português Serafim de Freitas, no seu *De Justo Imperio Lusitanorum Asiatico* (1625); e o inglês John Selden, cujo *Mare Clausum Sive de Dominio Maris* (1636) teve a maior repercussão e serviu de base às reclamações da coroa britânica contra as teorias do jurista holandês.

Ao cabo de longa controvérsia, o princípio defendido por Grotius foi reconhecido pela coletividade internacional. Mas, como acentua Hildebrando Accioly, no seu *Tratado de Direito Internacional*, êsse princípio, tal como hoje é universalmente aceito, "indica somente que o alto-mar não está, nem pode estar, submetido à soberania de Estado algum, e que tôdas as nações podem fazer uso dêle livremente, dentro dos limites compatíveis com a liberdade de cada qual".

Como corolário do princípio, entendeu-se que o *acesso às cargas* do intercâmbio mundial também seria livre, como o era a própria navegação. O transporte marítimo, como indústria internacional envolvendo transações entre vários países, não poderia ser regulado por medidas legislativas ou administrativas unilaterais. Qualquer interferência governamental na liberdade dos serviços marítimos internacionais seria prejudicial ao desenvolvimento economicamente sadio dessa indústria e repercutiria desfavoravelmente sobre o comércio mundial.

A extensão conceitual do princípio da liberdade dos mares, de modo a que êle abranja não apenas os aspectos jurídico-políticos da navegação em alto-mar, senão também os aspectos comerciais das operações de transportes marítimo, como o direito de levantar livremente carga, gerou o primeiro dos inúmeros paradoxos da atual conjuntura marítima.

Assim, enquanto a produção e comércio das mercadorias visíveis é amparada, na esfera nacional, por toda sorte de medidas governamentais, tarifárias, paratarifárias e administrativas, mormente no caso das indústrias incipientes, a indústria do transporte marítimo deve operar dentro do mais extremado liberalismo. O verso e o reverso da mesma medalha adquirem assim matizes inteiramente opostos: o processo de produção, na sua etapa visível, se desenvolve num clima de protecionismo e controle governamental mais ou menos estrito; na sua etapa invisível, deve, entretanto, prevalecer o mais absoluto "laissez-faire".

Também paradoxalmente, essa tese de liberalismo "à ou-trance" constitui a base de uma estrutura marítima que reveste características nítidas de um oligopólio controlado por uns quantos armadores de países desenvolvidos.

Na realidade, a atual estrutura internacional dos transportes marítimos constitui um dos últimos vestígios da ordem colonial. É de notar que as grandes frotas se construíram para a exploração intensiva do comércio entre as metrópoles européias e suas colônias da América, África e Ásia. Nesse tráfico, no qual gozavam de absoluta exclusividade, desenvolveram as grandes companhias o "know-how" e a tradição comercial, os "bons serviços" tão usados como argumento para desestimular os esforços dos retardatários para aumentar sua capacidade de transporte e tentar disputar uma fatia, por ínfima que seja, do bôlo reservado ao oligopólio.

Um dos mais completos modelos de protecionismo de que tenho notícia é o "Cromwell Navigation Act", pelo qual a Inglaterra, num esforço para construir a sua frota, restringiu exclusivamente aos navios de sua bandeira o transporte das cargas de e para o Reino (*). Só foram abranda-

(*) "An Act for Increase of Shipping and Encouragement of the Navigation of this Nation". Essa lei, decretada pelo Parlamento britânico em 9 de outubro de 1651, estabelece o seguinte (em tradução livre): "Tendo em vista a necessidade de incrementar e promover os transportes marítimos deste país, os quais constituem um grande instrumento para garantir o bem-estar e a segurança da Comunidade, o Parlamento decreta que, a partir de 1.º de dezembro de 1651, nenhuma mercadoria, de qualquer espécie, produzida ou manufaturada na Ásia, África ou América, será importada ou trazida à Inglaterra, à Irlanda ou aos seus domínios, em navios outros que não os pertencentes a nacionais da Comunidade e cuja tripulação seja, em sua maioria, integrada também por nacionais da Comunidade, sob pena de confisco tanto das mercadorias quanto dos próprios navios que as houverem transportado..."

das essas estritas disposições quando a frota britânica já se havia desenvolvido a ponto de prescindir do apoio governamental. Já então, o Ato de Navegação se havia convertido em estôrvo, pôsto que a aplicação “mutatis mutandis” de idênticas regras por parte de outros países impediria a entrada da frota britânica nos “cross-trades”.

A partir do século XIX, com o desenvolvimento tecnológico da construção naval, a navegação a vela foi cedendo lugar paulatinamente à navegação a vapor. Menos dependente dos caprichos meteorológicos, mais veloz e seguro, o navio a vapor possibilitou o estabelecimento dos serviços regulares de transportes marítimos — os chamados “liner services”. Êsses serviços proliferaram com grande rapidez nos tráficos coloniais, especialmente nos que demandavam o Extremo Oriente, após a abertura do Canal de Suez, em 1869. O aumento brusco da oferta de capacidade desencadeou uma competição desenfreada entre os armadores que exploravam tais tráficos. A “liberdade dos mares” gerou a primeira guerra de fretes em grande escala. E, com ela, gerou o seu próprio fim, pelo menos no que diz respeito aos serviços regulares.

As ruinosas conseqüências dêsse primeiro embate pela carga, travado sob o signo da livre concorrência, convenceram os armadores da necessidade de disciplinar o tráfego, coordenar a oferta de capacidade e a procura de transporte, unificar as tarifas de fretes e dividir os mercados. Armadores que operavam serviços regulares num determinado tráfico se reuniram, com base em acôrdo de vários tipos mais ou menos restritos, comprometendo-se a limitar a concorrência entre si e fazer face, como um grupo, à competição dos “outsiders”, dos que haviam preferido guardar sua liberdade individual de ação e ficar fora do grupo. Assim surgiram as conferências de fretes, a primeira das quais se formou em 1875, para explorar o tráfico Calcutá — Grã-Bretanha. Hoje em dia,

Les com
a tenção.

cêrca de 350 conferências de fretes operam nos tráficos mundiais de longo curso (*).

Logo verificaram os armadores conferenciados que não bastavam os acôrdos de autolimitação da concorrência, mediante o estabelecimento de tarifas únicas de fretes. Era preciso, também, disciplinar a *demanda* em beneficio da conferência. Surgiram, então, os chamados "*acôrdos de lealdade*" ("*loyalty agreements*") que tem por objetivo prender os usuários à conferência, reduzindo assim, ainda mais, as possibilidades de competição dos "*outsiders*".

Os acôrdos de lealdade bem poderiam ser denominados "Da Servidão dos Usuários", tomando por empréstimo, "*mutatis mutandis*", o título da obra de Somerset Maughan. Através de um sutil esquema de pesos e contrapesos, a fidelidade dos usuários aos serviços proporcionados pelos armadores conferenciados é assegurada. Esse é o instrumento com o qual as conferências estabelecem, em proveito de seus membros, uma virtual *reserva de carga* nos portos por elas servidos.

(*) É curioso observar que o termo *conferência*, empregado neste contexto, no sentido de *verificação, cálculo* do valor do frete, dá margem a frequentes quiproquós, quando usado em círculos outros que não os mais ligados aos transportes marítimos. Conta-me, por exemplo, um amigo, funcionário diplomático especializado em assuntos políticos e culturais, que, certa vez, recebeu telegrama urgente de sua Chancelaria, solicitando-lhe a remessa do texto de uma conferência que acabava de pronunciar o chefe do Departamento de Transportes do país onde estava acreditado, na qual se falava da possibilidade de convocação de uma conferência internacional para, entre outros assuntos, discutir o problema marítimo e das conferências de frete. Completamente perplexo, julgando tratar-se de equívoco criptográfico, meu amigo solicitou confirmação do telegrama, nos seguintes termos: "Dada urgência requerida, parece-me que conviria efetuar remessa dos textos das três conferências por via aérea e não por frete marítimo. Rogo confirmar". Como resposta, três dias depois chegou à capital onde servia o meu amigo um outro funcionário do setor econômico da Chancelaria, para ocupar-se do assunto da planejada conferência internacional (a UNCTAD).

O Almirante J. C. de Macedo Soares Guimarães, no seu livro *Marinha Mercante do Brasil (Uma Opinião)*, o primeiro depoimento sôbre a luta pela implementação da política brasileira, da qual foi êle um dos principais planejadores e executores, conta outro episódio pitoresco: "um alto comerciante da praça do Rio de Janeiro, tido como entendido no assunto, ao comentar os debates que então se travavam sôbre a política brasileira de fretes, declarou em alto e bom som que duvidava da eficácia da "conferência", pois esta já durava muito tempo e quando se "conferenciava" tanto nada podia dar certo".

Três são as formas que assumem os acordos de lealdade: o *sistema de rebate diferido* ("deferred rebate system"), o *sistema da tarifa dupla* ("dual rate system") e o *sistema de rebate imediato* ("immediate rebate system").

Dentro do sistema de rebate diferido, o usuário que se compromete a utilizar exclusivamente os navios da conferência para suas operações de transporte durante um período determinado, faz jus, ao cabo de um certo prazo, a um prêmio, calculado em bases percentuais definidas sobre o total dos fretes por êle pagos durante aquêle período. Os contratos firmados nessa base são conhecidos como *contratos de frete líquido* ("net freight contracts"). O período durante o qual é computado o rebate — *período de embarque* ("shipment period") — é, via de regra, de três a seis meses. O rebate só é pago, entretanto, ao cabo de um período subsequente, de igual duração — *período de diferimento* ("deferment period"). Assim, o usuário deverá manter absoluta fidelidade à conferência durante os dois períodos. Através desse expediente, o prêmio à fidelidade do usuário no passado é condicionado ao seu bom comportamento futuro.

As conferências que adotam o *sistema da tarifa dupla* dão ao usuário que com elas firmar contrato de lealdade o benefício de efetuar seus embarques, dentro de uma tarifa especial, diferente da geralmente aplicada para o transporte de mercadorias embarcadas por usuários que não firmaram contratos com as conferências. As conferências mantêm, portanto, duas tarifas, a *contratual* ("contract rate") e a *não-contratual* ("non-contract rate"). Algumas conferências há que chegam a adotar *três* tarifas diferentes. A "Japan Homeward Freight Conference", por exemplo, adotou, em 1964 um sistema de tarifas triplas, aplicando as mais baixas aos usuários que davam exclusividade aos navios da conferência e abriam mão dos direitos que a lei japonesa lhes dava de utilizar um navio de armador não conferenciado, em caso de embarque em base F.O.B., se o importador da mercadoria designava outro navio. A segunda tarifa se applicava aos usuários fiéis que não haviam, entretanto, aberto mão desse direito legal. A terceira tarifa, a mais alta, se applicava aos usuários que não firmavam o acôrdo de lealdade.

Conferências há que, mediante a assinatura do acôrdo de lealdade, concedem imediatamente ao usuário um rebate, calculado na base de uma percentagem fixa sobre o valor do frete de cada embarque. De todos é êsse o sistema mais simples e, por isso, talvez o menos utilizado.

É de observar que, em qualquer caso, o esquema de vinculação do usuário à conferência é, por assim dizer, unilateral. As conferências se obrigam tão-somente a recompensar a lealdade do usuário, mediante o prêmio: rebate diferido, rebate imediato, ou tarifa especial. Aí cessa, entretanto, a contrapartida das conferências. Não se comprometem elas, por exemplo, a garantir praça aos usuários fiéis, o que seria lógico, pôsto que privam êstes últimos da faculdade de recorrer a transportadores não conferenciados. Limitam-se, em geral, as conferências a declarar, no preâmbulo dos acôrdos, que os armadores membros oferecerão serviços compatíveis com as necessidades normais do tráfico. Por outro lado, os usuários que firmam os acôrdos de lealdade encontram-se freqüentemente, no caso de embarques F.O.B. ou F.A.S., em sérias dificuldades quando o dono da carga insiste em embarcá-la em navio outro que não os da conferência. Por isso a legislação dos Estados Unidos da América, por exemplo, só considera válido o acôrdo nos casos em que o embarcador tem a faculdade de escolher o navio.

O secretariado da UNCTAD, no relatório sôbre práticas das conferências de fretes que apresentou à IV Sessão do Comitê de Transportes Marítimos — um dos mais completos estudos que a êsse respeito já se realizaram —, depois de examinar detidamente as vantagens e desvantagens de tais acôrdos de lealdade, assim concluiu:

“A liberdade de escolha entre navios conferenciados e não conferenciados de que goza o usuário individual não é real. Tão efetivos são os laços de lealdade que as possibilidades de competição dos armadores não conferenciados, em base regular e sólida, não podem existir, na maioria dos tráficos. Agindo coletivamente, como um grupo, os usuários que embarcam grande quantidade de carga, teriam uma escolha, mas como os usuários se entendem individualmente, e não em grupo, com as conferências, a liberdade de escolha é illusória” (*).

Se os acôrdos de lealdade constituem a arma mais efetiva de que lançam mão as conferências para eliminar, ou pelo menos desencorajar a concorrência de armadores não conferenciados, os acôrdos conhecidos genêricamente como

(*) Conference Practices and Adequacy of Shipping Services — The Liner Conference System. Documento TD/B/C.4/62.

“pools” são o instrumento pelo qual asseguram a eliminação da concorrência entre os próprios armadores conferenciados.

Os acôrdos de “pool” variam, quanto à forma e ao objeto, desde os de contrôle do número de saídas a que cada membro tem direito num determinado período, até os de rateio de carga e/ou de fretes. Em todos os casos, êsses acôrdos são subordinados, ou subsidiários, ao acôrdo constitutivo da conferência. A idéia geral é a de que cada membro deve participar dos benefícios que resultam das operações da conferência, mas também arcar com parte correspondente dos encargos do grupo, num esquema equilibrado de contrapartidas.

Os *acôrdos de rateio de carga* (“cargo pools”) estabelecem a divisão, na base de percentagens prefixadas do volume total das cargas que gera um determinado tráfico, para cada membro da conferência. Se aplicam, via de regra, a uma mercadoria específica, ou a um grupo de mercadorias.

Nos acôrdos de *rateio de fretes*, ou acôrdos de “pool” propriamente ditos, os fretes auferidos pelos armadores conferenciados, individualmente, passam a constituir uma receita comum da conferência, a ser dividida, ao cabo de um período e de acôrdo com percentuais predeterminados, entre êsses mesmos armadores. Via de regra, êsse fundo comum é puramente escritural, sendo o encontro de contas final realizado por um sistema de compensação (“clearing”). É claro que êsses acôrdos só podem existir se acompanhados por um esquema de contrapartidas, que assegure uma certa medida de equidade na partilha. Os armadores membros assumem, assim, obrigações correspondentes às vantagens que deverão auferir, comprometendo-se, por exemplo, a realizar um número mínimo de viagens e transportar um volume de carga compatível com seu nível de participação no fundo comum.

Muito embora não pretenda, neste contexto, empreender análise detida do mecanismo das conferências de fretes (*), não posso deixar de referir-me ainda que por alto, aos critérios que adotam para a admissão de novos membros, dada

(*) Foge ao escopo dêste trabalho a análise detida da estrutura e das práticas das conferências de fretes. Por êste motivo, li-mito-me a destacar alguns aspectos que me parecem relevantes para situar corretamente a posição brasileira no particular. Aos leitores que desejam conhecer, em seus pormenores, a organização das conferências e suas práticas, recomendo a consulta ao estudo, antes citado, que realizou o secretariado da UNCTAD.

a relevância dos mesmos para o perfeito entendimento da atitude brasileira no particular.

Neste sentido, as conferências podem ser classificadas em dois grandes grupos: as *abertas* à participação de quaisquer armadores que assim o desejem, desde que, como é natural, estejam habilitados a oferecer serviços regulares e eficientes, e aceitem as obrigações impostas pelos estatutos das conferências; e as *fechadas*, nas quais a entrada de novos membros depende exclusivamente da decisão dos armadores conferenciados, quaisquer que sejam as qualificações dos candidatos à admissão. A cláusula estatutária da *unanimidade* na votação para a entrada de novos membros é fundamental neste último grupo. O critério de votação unânime dá a cada armador conferenciado o direito de *veto* no processo decisório e, desta forma, dificulta sobremaneira a participação de novos membros.

As implicações flagrantemente restritivas da cláusula da unanimidade deram margem em vários casos à intervenção governamental para forçar as conferências a liberalizar os seus critérios de admissão, pelo menos no que diz respeito aos armadores nacionais dos países por elas servidos. As conferências que operam nos tráficos dos Estados Unidos da América, por exemplo, não podem, sem “causa justa e razoável” rejeitar a admissão de armadores qualificados. Tampouco permite o Brasil a operação nos seus tráficos de conferências fechadas e, em qualquer caso, daquelas que não contem entre seus membros, com a participação de armador brasileiro.

Na realidade, em que pesem os critérios estatutários, o elemento decisivo no caso da admissão de novos membros é, conforme acentua o secretariado da UNCTAD, no estudo antes referido, a resposta que a conferência possa dar à seguinte pergunta: “Está o candidato em condições de concorrer com êxito contra os armadores conferenciados, no caso de não ser admitido à conferência?” Com frio pragmatismo adotam as conferências uma versão, ligeiramente modificada, para ajustar-se às circunstâncias, de um conhecido aforismo inglês: “if we cannot beat him, let him join us”. Não ignoram elas o fato de que é extremamente difícil afastar a concorrência de um armador sério e financeiramente sólido, ainda mais quando este armador tem o respaldo do seu governo. A solução mais razoável é, então, absorvê-lo no seio de Abraão e sujeitá-lo aos próprios regulamentos do grupo conferenciado.

Convém ressaltar, entretanto, que, ainda recebendo em seu seio o nôvo armador, voluntariamente ou a contragosto, as conferências podem estabelecer uma distinção entre o adventício e os membros tradicionais. Assim, em muitos casos, os estatutos das conferências distinguem entre *membros de pleno direito* ("full members") ou ordinários, e *membros associados* ("associate members"). A entrada em qualquer destas categorias habilita o nôvo membro a angariar carga da conferência e o sujeita aos deveres e obrigações previstos nos estatutos. Mas no que respeita à participação no *poder decisório* a distinção se faz sentir claramente. Os membros associados, embora possam participar das reuniões da conferências, *não têm direito a voto*.

Êstes, pois, os aspectos mais importantes, do ponto de vista em que se situa êste estudo, do complexo mecanismo das conferências de fretes. Através desta estrutura que, quando muito, admite a participação de armadores não tradicionais *apenas no que diz respeito ao tráfico de e para seus países de origem*, assegura-se o oligopólio a exploração exclusiva dos lucrativos "cross trades" (*) do mesmo passo que coíbe a autofagia da grande armação, eliminando a concorrência entre seus membros.

Verifica-se, assim, que as grandes potências marítimas, ao protegerem o oligopólio dos seus transportadores, negam *de fato* a própria tese da "liberdade dos mares", na qual buscam apoiar-se para garantir a perpetuação de sua posição de vantagem. O acesso às cargas geradas pelo intercâmbio mundial deve ser garantido a todos os transportadores. Mas como *nem todos* os transportadores são admitidos nas conferências de fretes — que fixam as tarifas e exercem, através de sutil mecanismo de incentivos, vantagens e também penalização aos embarcadores, influência considerável sôbre o comércio exportador e importador, — segue-se que, na prática, a teoria

(*) Não conheço palavra vernácula que traduza essa expressão, literalmente "tráfico cruzado". Aplica-se aos tráficos entre terceiros países, que não os da bandeira do armador que o explora. Assim, o armador de um país A, que estabelece serviços entre países B, C e D, sem qualquer vinculação com os tráficos fundamentais do país A, do qual é nacional, está empenhado em "cross trade", no sentido em que utilizo a expressão. No Brasil, temos o caso da empresa holandesa *Royal Interocean Lines*, que mantém serviços na linha do Extremo Oriente para a América do Sul, sem passar pela Holanda. Seria uma "cross trader", nesta acepção.

é outra, isto é, a liberdade de iniciativa, de competição, só deve prevalecer na medida em que convenha ao oligopólio.

E o raciocínio pelo paradoxo prossegue: o transporte marítimo é livre e, por esta mesma razão, o problema é puramente da competência da empresa privada, não cabendo aos Governos interferir senão para garantir-lhe a liberdade e a segurança da navegação.

No contexto da doutrina da liberdade dos mares surgiu uma palavra mágica, de significação tão elástica e abrangente que jamais se conseguirá exaurir tôda a sua riqueza de matizes semânticos: a *discriminação*. Serve ela como anátema para condenar qualquer idéia ou atitude que contrarie de alguma maneira a doutrina. Mas a peculiaridade principal do termo não é a sua elasticidade semântica, senão a de que ela só age num sentido. Quando os próprios defensores da liberdade dos mares infringem a doutrina, a discriminação já não se aplica.

Quando o Brasil, por exemplo, fala em reserva de carga, está discriminado. Mas quando se discute o problema dos termos de embarque, ou das práticas restritivas das Conferências de Fretes contra as quais o Brasil se bate, não se fala em discriminação por parte dos cultores da doutrina de Grotius, fala-se, ao contrário, na intromissão indébita do Governo brasileiro em assunto que só diz respeito aos armadores.

Não haverá discriminação em favor dos países desenvolvidos nos termos de embarque vigentes, de acôrdo com os quais os países em desenvolvimento exportam FOB e importam CIF, ficando a escolha do transportador, nos dois sentidos do tráfego, nas mãos dos exportadores e importadores dos países desenvolvidos, os quais evidentemente favorecerão os seus próprios transportadores?

E que dizer das práticas das Conferências de Fretes que negam admissão aos armadores dos países em desenvolvimento, muitas vêzes no próprio tráfego de e para êstes mesmos países?

Não foram os armadores brasileiros, por acaso, vítimas de discriminação quando, por duas vêzes, seu pedido de admissão à Conferência de Fretes Japão — África do Sul foi negada, mesmo em vista do fato de que sua participação naquela Conferência era indispensável à operação econômica sadia de suas linhas para o Japão?

CIF
FOB
FAS

E que dizer da restrição imposta ao Lóide Brasileiro, mesmo depois de sua admissão às conferências Brasil — Europa, em 1924, de operar para os portos escandinavos, restrição essa só levantada quase meio século depois, graças à atuação decidida do Governo brasileiro?

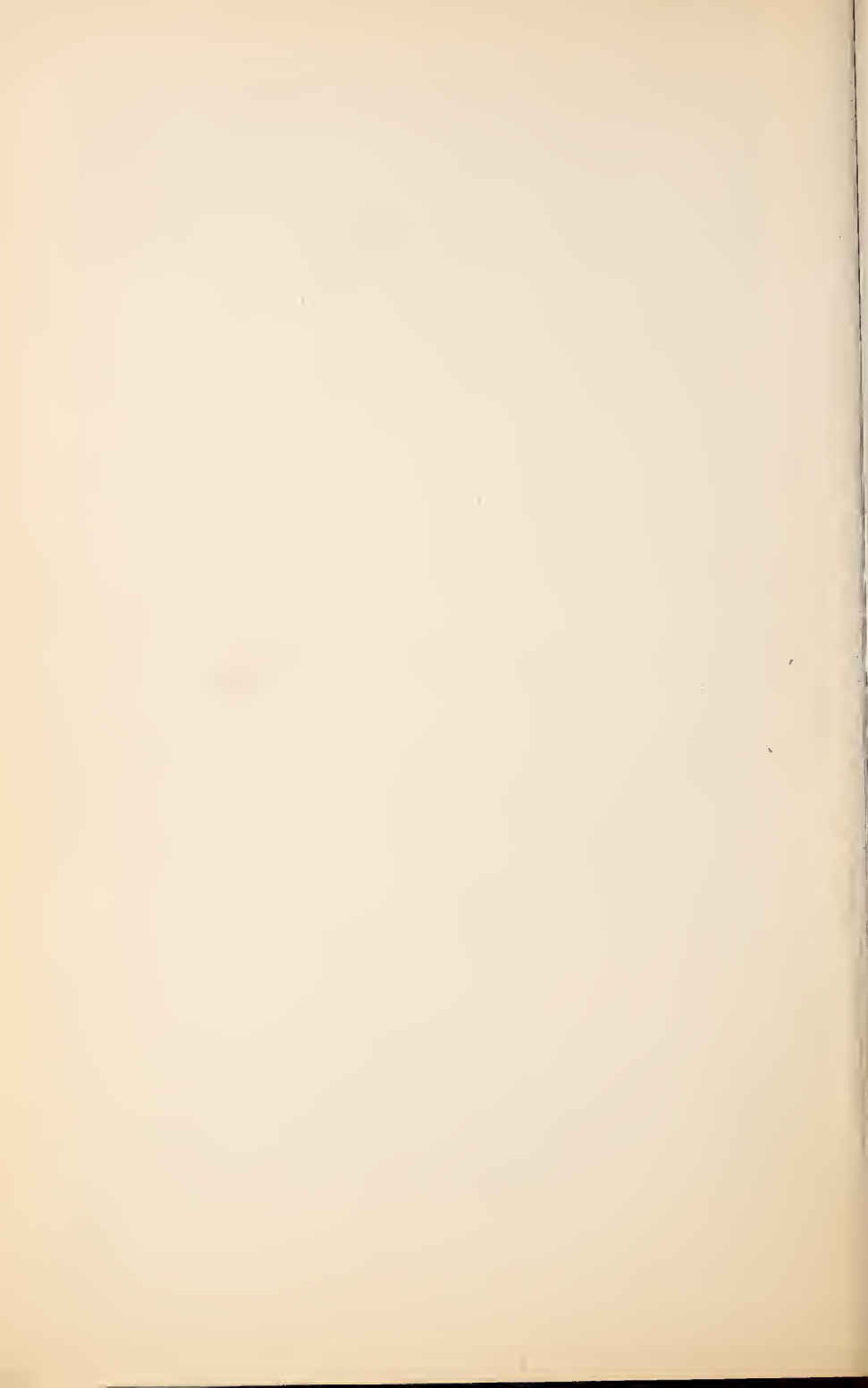
Se pretendesse citar todos os casos de flagrante violação dos alevantados ideais da liberdade dos mares em detrimento da bandeira brasileira, converteria êste trabalho em alentado volume. Mas, o estranho poder de atuação unilateral do termo *discriminação* se fêz sentir em todos êsses casos, e os interêsses legítimos da bandeira brasileira continuaram a ser ignorados pelos próprios defensores da doutrina.

Esta doutrina internacional dos transportes marítimos e esta é a estrutura por ela criada. No plano governamental multilateral, muito embora os primeiros anos de pós-guerra se tenham caracterizado pela proliferação de organismos internacionais em quase todos os setores das relações entre Estados, o problema do transporte marítimo nunca foi cometido a um órgão de espectro amplo, que pudesse ocupar-se de todos os seus aspectos.

Enquanto o transporte aéreo, que nasceu neste século das grandes reivindicações, caiu na esfera da disciplina governamental, sendo regulado estritamente por ajustes bilaterais entre Governos e por entendimentos multilaterais no seio de uma organização ampla como a Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), o transporte marítimo — responsável pela circulação da parte mais substancial do comércio mundial — é tratado numa multiplicidade de fóros internacionais, como a Organização Internacional Marítima Consultiva (IMCO) — empenhada no exame dos aspectos técnicos de segurança da navegação — e o Comitê de Transportes Marítimos da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), êste último já um produto do inconformismo dos países em desenvolvimento, traduzido na confrontação Norte-Sul.

Ainda no plano internacional, mas na esfera das relações entre emprêsas, o transporte aéreo é estritamente regulado por via da Associação de Transporte Aéreo Internacional (IATA), assembléia de âmbito mundial, enquanto o transporte marítimo continua a reger-se em grande parte pelas conferências de fretes, circunscritas a determinados tráfegos de caráter fechado, sem intercomunicação e, por conseguinte, sem qualquer orientação de ordem global.

Diante desta estrutura, verdadeiro círculo de ferro a conter as reivindicações dos adventícios, não restava aos países que, como o Brasil, pretendiam disputar o seu lugar ao sol no campo do transporte marítimo, não para beneficiar-se do comércio "inter alia", mas para movimentar as cargas do seu próprio intercâmbio, senão o recurso a uma corajosa política de confrontação e a imposição de freios às atividades de terceiras bandeiras no seu tráfego fundamental.



A TESE BRASILEIRA: OS PRINCÍPIOS E SUA RATIONALE

*“Liberdade é uma palavra indivi-
sível. Se queremos gozá-la e lutar por
ela, devemos estar preparados para con-
cedê-la também aos outros, ricos ou
pobres, quer concordem quer não cono-
co, sem distinção de raça ou côr.”*

WENDELL L. WILKIE

A política brasileira parte do pressuposto econômico de que o frete marítimo, entendido na sua acepção lata de *prestação de serviços marítimos* e não na semântica mais restritiva e usual de *preço* desses serviços, constitui uma autêntica *mercadoria invisível*. Nesse sentido, será legítimo considerar a armação como uma *indústria* empenhada na produção de fretes marítimos.

A prestação de serviços marítimos internacionais constitui, por via de consequência, uma atividade de exportação ou importação, conforme o ângulo pelo qual fôr encarada. Será, portanto, uma fonte de divisas para um país transportador, ou um fator de drenagem de divisas para um país usuário dos serviços prestados por armadores de outros países.

No entanto, não é apenas sob êste aspecto que os transportes marítimos influem nas relações internacionais de troca. Sua importância não deriva exclusivamente do alto valor de comércio dos serviços. Decorre ela também do impacto que os fretes exercem sobre o preço final, nos mercados internacionais, de tôdas as mercadorias visíveis importadas ou exportadas, por via marítima.

Como componente necessário do preço final das mercadorias intercambiadas, o frete marítimo pode, em determinados casos, constituir-se no fator que decidirá, em última análise, das possibilidades de competição das exportações de um país nos mercados mundiais.

Os países em desenvolvimento, cujas pautas de exportação se compõem, em geral, de matérias-primas, particularmente sensíveis às oscilações de preço, são os mais afetados pelo comportamento dos fretes, sob êste aspecto. Um produto primário oferecido no mercado de origem a preços perfeitamente competitivos pode tornar-se gravoso no mercado internacional, se a parcela *frete* do seu preço CIF fôr substancialmente maior que a incidente sôbre o preço final do mesmo produto, proveniente de outras fontes.

A êste respeito, vale notar que, nas transações internacionais de comércio, nem sempre a parte que efetua o pagamento da operação de transporte arca, efetivamente, com o ônus do frete. Nas transações feitas em bases CIF, o exportador paga o frete; nas transações que se efetuam em bases FOB, o frete é pago pelo importador. No entanto, a *incidência real do ônus do frete* não recai necessariamente sôbre o exportador, no primeiro caso, ou sôbre o importador, no segundo. São as *condições de elasticidade relativa de oferta e procura* do produto transacionado que decidirão da incidência real do ônus do transporte, independentemente de que a parte onerada tenha tido, ou não, a responsabilidade pelo pagamento da operação de transporte.

Para exemplificar, armemos dois modelos extremos. No primeiro, o preço de exportação de um produto permanece constante, apesar das variações que possam ocorrer no preço do frete. Nesta hipótese, o ônus do transporte caberá ao importador. O exportador continua a perceber o mesmo preço pelo seu produto, seja qual fôr o valor do frete que sôbre êle incida. Tal ocorreria ainda na hipótese de que o frete tenha sido pago pelo exportador: o valor do frete seria simplesmente adicionado ao preço FOB do produto.

O segundo modelo extremo seria o inverso do primeiro. O preço do produto, no mercado de importação, permanece constante, seja qual fôr o valor do frete. Nesta hipótese, o exportador percebe apenas o preço de venda, *menos o valor do frete*. Portanto, ao exportador cabe o ônus real do transporte: quanto maior é o custo do frete, tanto menor será o preço auferido pelo exportador.

No primeiro modelo, considerou-se uma situação de *procura absolutamente inelástica*; no segundo, configurou-se uma situação de *oferta absolutamente inelástica*. Tais hipóteses dificilmente ocorreriam na prática: tanto a procura quanto a oferta teriam sempre um certo grau de elasticidade. Assim, o custo do transporte é distribuído entre o exportador

e o importador, *embora não de forma equitativa*. As elasticidades relativas de procura e oferta do produto que é objeto do transporte determinarão em que proporção se distribuirá o custo do frete.

Ao examinar a questão da incidência do custo de transporte, o secretariado da UNCTAD chegou a duas conclusões, que conviria transcrever. Eis a primeira:

“Para muitos dos produtos agrícolas, dos quais dependem, em grande parte, as receitas de exportação dos países em desenvolvimento, as elasticidades de oferta são baixas, a curto prazo... Embora as elasticidades de procura da maioria desses produtos sejam, em geral, também baixas, a elasticidade de procura com que se defronta o exportador individual ou todo o grupo de exportadores de um determinado país provavelmente será relativamente alta, a menos que este país seja a única fonte de suprimento e não haja nenhum sucedâneo imediato para o produto... Nestes casos, portanto, o exportador normalmente arcará com a maior parte do ônus do transporte, e qualquer aumento que se verificar nos fretes equivalerá a uma baixa quase igual na sua receita líquida por unidade vendida”. (*)

A segunda conclusão é a seguinte:

“Embora as elasticidades de procura para muitos dos produtos manufaturados tendam a ser relativamente altas nos países em desenvolvimento, elas permanecem mais baixas que as elasticidade de oferta destes produtos a tais países. Assim, a maior parte do ônus do transporte é arcada pelos importadores...” (**)

Dessas duas conclusões, chega-se a uma terceira: no que diz respeito ao ônus do transporte, os países em desenvolvimento, em qualquer situação, se empenham num jôgo do qual não podem sair senão como perdedores.

Conquanto altamente detrimental aos seus interesses, esta situação há de ser descontada como inelutável pelos países

(*) “Freight Markets and the Level and Structure of Freight Rates” — Publicação n.º 69.II.D.13, da ONU — parágrafo 240.

(**) Idem, parágrafo 242.

em desenvolvimento, enquanto perdurar a atual estrutura de suas relações de troca com os mercados desenvolvidos.

Não é, entretanto, concebível que esta situação prejudicial se agrave, ainda mais, por obra e graça de *manipulações* indevidas nos níveis das tarifas de fretes, que podem ocorrer quando nem o contróle das fôrças do mercado, por via da livre competição, nem a autoridade fiscalizadora dos Governos, interferem para policiar a atividade marítima. No caso dos países em desenvolvimento, pelos motivos acima indicados, a possibilidade de que se fixem fretes por um processo de alquimia, sem levar em consideração o *custo real* da operação dos serviços, mais do que incompreensível é absolutamente intolerável.

Sob qualquer dos dois aspectos, como indústria e como componente do preço final de exportações e importações, os fretes marítimos internacionais se integram no quadro geral do comércio exterior do país. Estando indissolúvelmente ligados ao intercâmbio comercial com o exterior, os transportes marítimos internacionais incidem tanto no contexto do desenvolvimento econômico quanto no da própria segurança nacional.

Do papel que os transportes marítimos desempenham como indústria de prestação de serviços — como produto de exportação e fonte importante de divisas, quando o transporte é efetuado por armadores nacionais; e como produto de importação, fator de drenagem de divisas, quando realizado por armadores estrangeiros — resulta o primeiro postulado básico da doutrina brasileira: *o princípio da predominância dos armadores nacionais no tráfego fundamental gerado pelo intercâmbio comercial entre dois países determinados*.

Este princípio é, “*mutatis mutandis*”, conforme veremos mais adiante, o mesmo que prevalece no transporte aéreo. Foi, pela primeira vez, formulado para o caso específico do transporte do café, na Resolução nº 2.640, baixada pela, então, Comissão de Marinha Mercante, em agosto de 1964. Essa Resolução, que constitui, no plano teórico, o embrião da atual política de marinha mercante do Brasil, determinou que “terão prioridade no carregamento do café as linhas nacionais dos países de origem e destino da mercadoria”.

A aplicação desse princípio, tal como é hoje formulado, permite aos países em desenvolvimento romper o círculo vicioso em que se debatem suas marinhas mercantes: são elas reduzidas, pouco eficientes e sem tradição porque lhes faltam

cargas para transportar e, conseqüentemente, condições para operar em bases econômicas sólidas; por outro lado, a precária qualidade dos serviços oferecidos, a falta de tradição e eficiência lhes reduz ainda mais as possibilidades de angariar carga.

Ao preconizar que os tráfegos fundamentais do Brasil constituem o *campo precipuo* de atuação dos armadores brasileiros, o princípio se insurge contra a extensão indébita da teoria da liberdade dos mares aos aspectos puramente comerciais dos transportes marítimos. Não nega o Brasil a validade da tese da liberdade dos mares, em seus aspectos jurídico-políticos: o alto-mar é livre e não pode ser objeto de apropriação por parte de Estado algum; conseqüentemente, o aproveitamento dos recursos do alto-mar, bem como a navegação em águas internacionais, não podem sofrer restrições outras que não as internacionalmente consentidas, tendo em vista considerações de segurança da vida humana e o respeito devido por um Estado aos direitos idênticos dos demais.

Nem significa o princípio que o Brasil *fechou os seus portos* à navegação internacional. Antes significa que, se o alto-mar é livre, se o mar territorial brasileiro pode ser cruzado, no exercício do direito de passagem inocente, por navios de qualquer país com o qual o Brasil mantenha relações, se os portos brasileiros continuam abertos à visita desses navios, *o acesso às cargas do comércio exterior brasileiro só é livre na medida em que convenha aos interesses do Brasil.*

Tampouco não significa o princípio que as operações de terceiras bandeiras nos tráfegos fundamentais do Brasil são proibidas. Uma vez que o postulado tem em vista a preservação dos altos interesses nacionais em matéria de comércio exterior, segue-se que as operações de terceiras bandeiras, quando necessárias e não lesivas a êstes interesses, são perfeitamente admissíveis. O princípio atribui, entretanto, um *caráter prioritário* às operações dos armadores nacionais dos países que geram o fluxo marítimo e um *caráter acessório* ou *suplementar* à participação de terceiras bandeiras nesse tráfico.

O segundo postulado básico da doutrina brasileira — *a disciplina governamental da atividade marítima* — deriva do impacto dos transportes marítimos sobre todo o intercâmbio visível, por via da integração do valor dos fretes no preço final de exportações e importações. Tendo em vista

a atual estrutura dos transportes marítimos internacionais, as forças do mercado não podem atuar, por si sós, como reguladoras do valor dos fretes, mormente no que diz respeito às cargas conferenciadas. As distorções que uma estrutura oligopolística imprime sobre o mecanismo dos preços são evidentes. Por este motivo, os monopólios que surgiram na produção e comércio de mercadorias visíveis forçaram os governos a intervir na iniciativa privada, com o intuito de salvaguardar os interesses dos consumidores e restabelecer uma medida de equilíbrio entre as forças de oferta e procura.

A legislação "anti-trust" adotada por vários países passou, também, a impregnar seus regulamentos marítimos, com vistas a coibir os abusos das conferências de fretes, principalmente a partir de 1936, quando entrou em vigor o "Merchant Marine Act" dos Estados Unidos da América.

Como a "Federal Maritime Commission", que exerce funções de judiciário marítimo nos Estados Unidos da América, também a Comissão de Marinha Mercante do Brasil foi instituída com o propósito de disciplinar as atividades de transportes marítimos de e para portos brasileiros. A legislação brasileira preferiu, entretanto, reunir num só órgão as funções que nos Estados Unidos da América são desempenhadas pela "Federal Maritime Commission" e pela "Maritime Administration". Assim, a SUNAMAM (antiga Comissão de Marinha Mercante) centraliza tôdas as atribuições promotoras, coordenadoras e fiscalizadoras do Governo sobre a atividade marítima brasileira.

Fundamenta, assim, o Brasil a intervenção governamental nos transportes marítimos na necessidade imperiosa de disciplinar uma atividade que, por sua transcendental importância para o comércio exterior do país, reveste nítidas características de *serviço de utilidade pública*.

O terceiro postulado básico da doutrina brasileira é o *princípio da reserva de carga*. Esse princípio pode ser considerado como complementar do primeiro, pôsto que as medidas de proteção da marinha mercante nacional — e entre elas a reserva aos transportadores de bandeira brasileira de determinadas cargas, principalmente as decorrentes das operações de importação do Governo — nada mais são do que instrumentos para a implementação do princípio da predominância dos armadores nacionais nos tráfegos fundamentais do Brasil.

De acôrdo com êste princípio, o Brasil vincula, por lei, ao transporte em navios de bandeira brasileira (*) tôdas as cargas de importação destinadas a órgãos da administração pública, direta ou indireta, bem como as que, embora consignadas a particulares, tenham sido importadas com qualquer favor governamental; financiamento, isenções ou reduções tarifárias, etc. Pode, ainda, o Govêrno, se assim o estimar conveniente, aplicar a reserva de carga a determinadas mercadorias de exportação, das quais dependa vitalmente o comércio exterior do país. (**)

A lei brasileira faculta, entretanto, às autoridades marítimas a liberação de até 50% dessas cargas à bandeira do país exportador ou importador, conforme o caso, desde que êste conceda aos transportadores brasileiros reciprocidade de tratamento (***) .

Êsses princípios foram consagrados pela Resolução nº 2.995, de 30 de maio de 1967, emitida pela Comissão de Marinha Mercante, hoje Superintendência Nacional da Marinha Mercante. Pôsto que ela constitui a linha mestra de tôda a política brasileira de transportes marítimos, convém transcrevê-la, na íntegra.

“A Comissão de Marinha Mercante,

Considerando a necessidade de manter estabilidade nos mercados de fretes entre o Brasil e os demais países, possibilitando cotações estáveis de mercadorias brasileiras;

Considerando que o Govêrno brasileiro não pode permitir a desorganização e a instabilidade no transporte de seus produtos e de suas cargas, devendo também evitar a oscilação contínua e imprevisível do frete;

Considerando o reconhecimento de direitos iguais dos armadores nacionais do país de origem e do país de destino das mercadorias;

(*) Para os efeitos dessa lei, são considerados *navios de bandeira brasileira* os navios de propriedade de armadores brasileiros ou os que forem por êles afretados.

(**) Decreto n.º 47.225, de 12 de novembro de 1959, regulamentado pelo Decreto n.º 55.231, de 15 de dezembro de 1964.

(***) Decreto n.º 60.739, de 23 de maio de 1967.

Considerando a necessidade de estimular a participação da bandeira brasileira nos tráfegos marítimos de exportação de mercadorias;

Considerando o excesso de tonelagem de bandeira estrangeira, que não seja do país importador ou exportador, nos tráfegos marítimos do Brasil aos seus mercados mais importantes;

RESOLVE:

1º — Que o tráfego marítimo entre o Brasil e os demais países deverá ter a predominância de armadores nacionais do país exportador e importador das mercadorias;

2º — Que na execução da política brasileira de transporte marítimo internacional, o objetivo eventual é a igualdade de participação entre os armadores nacionais do país exportador e importador;

3º — Que na conformidade dessa mesma política, aos armadores de bandeiras estrangeiras, outras que não a do país importador ou exportador, mas operando em tráfego de exportação ou importação de mercadorias de e para os portos brasileiros, poderá ser reservada, em seu conjunto, uma participação em percentagem a ser acordada;

4º — Que, a fim de implantar essa participação em favor dos armadores de bandeiras outras que não as do país importador ou exportador, o armador de bandeira brasileira, devidamente autorizado pela C.M.M. a operar em um tráfego específico, convocará os demais armadores, sob os auspícios da Conferência de Fretes a que estiver filiado, para um Acôrdo dentro do que estabelece êste item. Os Acôrdos negociados só entrarão em vigor após serem aprovados pela C.M.M.

5º — Que serão respeitados todos os Acôrdos assinados entre o Armador ou Armadores de Bandeira Brasileira e de outras bandeiras e já aprovados pela C.M.M. Os que ainda não tiveram essa aprovação, estarão sujeitos a reexame na forma desta Resolução”.

De acôrdo com a orientação preconizada pela Resolução nº 2.995, a Comissão de Marinha Mercante fixou em 65% a participação mínima das bandeiras nacionais dos países

importador e exportador, participação que se elevará até 80% em não mais de dez anos, sempre dividida em partes iguais. De forma correspondente, foi fixada em 35% a participação máxima das bandeiras não nacionais (terceiras bandeiras) reduzindo-se até 20%, dentro do mesmo período, conforme acórdos a serem celebrados pelos armadores que explorem os tráficos.

No caso de que uma das bandeiras nacionais não queira, ou não possa, oferecer serviços marítimos suficientes para transportar a parte que lhe toca, caberá à outra a metade da participação da primeira, ficando a outra metade para ser rateada, de comum acórdo, entre os armadores não nacionais. (*)

Essas disposições foram consolidadas pelo Decreto-Lei nº 666, de 2 de julho de 1969, tal como modificado pelo Decreto-Lei nº 687, de 18 de julho de 1969.

No que diz respeito às conferências de fretes que operam de e para portos brasileiros, sustenta o Brasil que a liberdade de ação empresarial deve estar necessariamente condicionada aos superiores interesses nacionais. Exige, assim, o Governo brasileiro:

1) que as conferências de fretes se constituam em estrita observância dos requisitos previstos na legislação brasileira e à base das principais correntes de tráfego que se originam no país ou a êle se destinam, concentrando, assim, suas atividades no *tráfego fundamental* do Brasil;

2) que destas conferências de fretes participem, necessariamente, transportadores brasileiros;

3) que as conferências de fretes reconheçam a autoridade reguladora do Governo Brasileiro;

4) que não tenham caráter fechado;

5) que os acórdos de rateio de carga e "pools" firmados no seio dessas conferências respeitem os níveis mínimos de participação reservada aos armadores brasileiros;

6) que seus estatutos, tarifas de fretes, acórdos de rateio de carga e "pools" sejam aprovados pela Superintendência Nacional da Marinha Mercante.

Note-se que, quanto às tarifas de fretes, fixadas livremente pelas conferências, o Governo brasileiro se limita apenas a verificar se elas correspondem a uma justa retri-

(*) Resolução n.º 3131, de 10 de novembro de 1967.

buição pelos serviços prestados. Na hipótese afirmativa, as autoridades marítimas brasileiras as aprovarão.

Estes são, de forma esquemática, os princípios preconizados pela política brasileira de transportes marítimos. Apoiado nesta *rationale*, o Governo brasileiro se propõe a promover o desenvolvimento da marinha mercante nacional e da indústria brasileira de construção naval; assistir e proteger os armadores nacionais, a fim de que possam competir no mercado internacional de fretes, transportar parte crescente e substancial das cargas geradas pelo intercâmbio comercial do país e assegurar, em quaisquer circunstâncias, o fluxo regular de nossas importações e exportações essenciais; disciplinar e regulamentar o tráfego fundamental brasileiro e zelar pela estabilidade, em níveis razoáveis, das tarifas de fretes que se aplicam às nossas importações e exportações; defender os interesses do comércio exterior brasileiro e do balanço de pagamentos do país.

A consecução destes objetivos não teria sido possível sem que o Governo empreendesse completa reforma do seu mecanismo de promoção e controle da atividade marítima brasileira, bem como lançasse um amplo programa de construção naval e reconstruísse toda a infra-estrutura dos transportes marítimos do país.

Neste sentido, a SUNAMAM, que tem a responsabilidade precípua de executar, no plano interno, a política de marinha mercante foi inteiramente reestruturada e fortalecida. (*) Assegurou-se o perfeito entrosamento entre a SUNAMAM e o Itamaraty, a fim de que pudesse o Governo agir, de forma coordenada, na defesa da posição brasileira, no plano internacional.

No plano empresarial, a armação foi privatizada com a transformação do Lóide Brasileiro em sociedade anônima e com a entrada nas operações de longo curso de empresas particulares, devidamente selecionadas. Os subsídios que, com grande prejuízo para o erário nacional, eram antes prodigamente concedidos ao Lóide Brasileiro foram eliminados, e a empresa passou a operar em bases absolutamente comerciais. A fim de evitar a superposição de duas empresas nacionais no mesmo setor navegado, os novos armadores

(*) Veja-se, a respeito, a obra, já citada, do Almirante J. C. de Macedo Soares, "Marinha Mercante no Brasil (Uma Opinião)", editado pela Livraria Francisco Alves.

foram induzidos a firmar com o Lóide Brasileiro contratos de associação.

Mas não bastavam estas providências, tendentes a melhorar a qualidade dos serviços prestados pela armação nacional. Cumpria ampliar-lhe a capacidade de transportar, renovar a frota, substituir as unidades obsoletas ou obsoletas por unidades novas, rápidas e eficientes, com alto grau de automação, apropriadas às necessidades do tráfico brasileiro.

A modernização e aumento da tonelagem da frota mercante brasileira foi objeto de cuidadoso estudo, chegando-se à elaboração de um plano a curto prazo e outro a médio prazo. Para permitir que as novas empresas privadas e o próprio Lóide Brasileiro passassem imediatamente à exploração intensiva dos tráficos brasileiros, estabelecendo, desde logo, uma tradição no mercado internacional de fretes, se lhes facultou afretar navios estrangeiros até o limite da tonelagem própria, efetiva ou em construção, de que dispunham. À medida que fôsem entrando em operação as unidades novas, se reduziria, de forma correspondente a tonelagem afretada.

Como solução a médio prazo, as empresas foram incentivadas a adquirir aos estaleiros nacionais e estrangeiros novas unidades adequadas ao tráfico que exploram, dentro de esquemas de financiamento compatíveis com o mercado mundial de construção naval. O Fundo da Marinha Mercante, alimentado por uma taxa de renovação da Marinha Mercante incidente sobre os fretes de *importação* e administrado pela SUNAMAM, constituiu-se em fonte de financiamento para a aquisição de navios. (*)

Observe-se que o plano de renovação da frota mercante brasileira teve em vista um duplo objetivo: possibilitar a implementação da política de transportes marítimos e assegurar a implantação definitiva da moderna indústria de construção naval, devolvendo o Brasil à posição de prestígio que ocupava, durante o Império, nesse último setor.

Note-se, ainda, o que significa este plano em termos de criação de empregos; de poupança de divisas, tanto em fretes, quanto na aquisição de navios; de produção de divisas, atra-

(*) Lei n.º 3.381, de 24 de abril de 1958, modificada pelo Decreto-Lei n.º 432, de 23 de janeiro de 1969. O Decreto-Lei n.º 790, de 23 de agosto de 1969, elevou para 20% sobre o frete de importação a taxa de renovação da marinha mercante.

vés da exportação de serviços de transportes marítimos e de navios; e sobretudo o impacto geral sobre o desenvolvimento econômico do Brasil, tendo em vista o extraordinário efeito multiplicador que a indústria de construção naval produz na economia. (*)

Em outro capítulo, examinaremos os resultados até aqui alcançados pelo Brasil, tanto em termos de sua receita de fretes quanto no que diz respeito ao desenvolvimento da marinha mercante nacional, através da execução da sua política de transportes marítimos.

(*) "A indicação do progresso da construção naval de um país não se mede apenas pelos excelentes resultados alcançados pelos estaleiros. Estes são, em última análise, grandes oficinas de montagem de materiais e equipamentos supridos por outras fábricas, reunindo-os para formar o navio, unidade de grande complexidade e elevado preço. A indústria que supre os estaleiros — indústria subsidiária ou complementar — também faz parte do imenso complexo de âmbito nacional chamado de indústria naval, abrangendo dezenas de milhares de operários e técnicos especializados e centenas de firmas" — SUNAMAM, Anuário de 1968.

A TESE BRASILEIRA: DISCUSSÃO DOS PRINCÍPIOS

1. *Da necessidade de desenvolver a marinha mercante nacional*

Conforme verificamos, o objetivo precípua da política brasileira de transportes marítimos é o desenvolvimento da marinha mercante nacional: Este objetivo, não com relação ao caso específico do Brasil, mas no que diz respeito ao chamado "terceiro mundo", de um modo geral, tem sido repetidas vèzes pôsto em dúvida pelas potências marítimas tradicionais, sob a alegação de que, com base no princípio das vantagens comparativas, dificilmente se poderia justificar a atribuição, nos planos de desenvolvimento dos países menos avançados, de alta prioridade à construção de uma marinha mercante própria.

Os que sustentam êsse ponto de vista, certamente não ignoram que sua tese pressupõe uma estrutura econômica estática. A partir de certos dados fixos, as vantagens comparativas indicam em que direção a atividade econômica se deve orientar para obter resultados ótimos. Ora, êsse mundo de apetites imutáveis, fatores de produção fixos, tecnologia sempre única, recursos naturais e humanos sempre idênticos, provavelmente nunca existiu e, por sem dúvida, não existe hoje.

Armado com rigidez estática, o raciocínio das vantagens comparativas desaconselharia, talvez, os países em desenvolvimento a construir uma frota própria, como, aliás, feito em termos gerais, os condenaria à condição de eternos produtores de matérias primas e importadores de produtos industriais sofisticados. A análise dinâmica da atividade econômica dêsses países, durante um período mais ou menos longo,

poderia, entretanto, levar a conclusões inteiramente diferentes que as sugeridas por um instantâneo da conjuntura.

O problema foi exaustivamente debatido, no plano multilateral, por ocasião da I Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento, reunida em Genebra, de março a junho de 1964. Nessa oportunidade, foi aprovado por unanimidade um documento, que passou a ser conhecido como "Bases Comuns de Entendimento sobre Questões de Transportes Marítimos" ("Common Measure of Understanding on Shipping Questions"), no qual se reconheceu que "o desenvolvimento das marinhas mercantes dos países menos avançados e a sua participação nas conferências de fretes devem ser estimulados". Mas, prossegue o documento, "o problema do desenvolvimento das marinhas mercantes desses países deve ser, por eles próprios, decidido, *com base em critérios econômicos sólidos*" ("...on the basis of sound economic criteria").

No restritivo — *com base em critérios econômicos sólidos* — permaneceu viva a dúvida a respeito, que parecia haver sido sanada quando os países desenvolvidos, no parágrafo anterior, reconheceram que se deve encorajar ("*is to welcomed*") o desenvolvimento das marinhas mercantes nacionais dos países menos avançados.

É irônico observar que o secretariado da UNCTAD, descumbindo-se da tarefa que, naquela ocasião, lhe havia sido cometida pela Conferência, elaborou uma exaustiva análise sobre o particular, (*) na qual declara, já na parte conclusiva:

"Embora analogias históricas sejam sempre algo perigosas, a utilização, como exemplo, de uma analogia desse tipo poderá servir para dar ênfase aos pontos suscitados neste estudo. Uma série de análises parciais sobre a viabilidade de uma frota mercante norueguesa, que houvessem sido feitas em fins do século XIX, quase certamente tenderia a desaconselhar o empreendimento. Dir-se-ia que a Noruega *carecia de recursos de capital, dos quais seriamente necessitava para desenvolver sua indústria e a infra-estrutura de sua economia*. Não há dúvida de que o desenvolvimento da frota da No-

(*) Establishment or Expansion of Merchant Marines in Developing Countries" — documento n.º TD/26/Rev.1.

ruega, que requereria a repatriação, para serviço em navios nacionais, do pessoal marítimo norueguês empregado por armadores estrangeiros, *prejudicaria seu balanço de pagamentos*. Os estudos indicariam que *o comércio exterior da Noruega era mínimo, que o país não dispunha de uma indústria de construção naval e que as necessidades do comércio mundial em matéria de transportes marítimos já estavam sendo suficientemente atendidas*. Estudo similar, feito em princípios de 1920, *antes que os armadores noruegueses se houvessem envolvido em operações de transporte de petróleo*, provavelmente chegaria à mesma conclusão desencorajante quanto ao projetado aumento da frota norueguesa". (grifo nosso).

Logo adiante, após examinar as razões pelas quais a Noruega pôde fugir ao império dessas circunstâncias desencorajantes, conclui:

"O êxito da indústria norueguesa de transportes marítimos sugere que sua criação estava de acôrdo com a *dinâmica vantagem comparativa* da economia da Noruega na ocasião".

"Sugere, mas não prova... porque outra utilização melhor talvez pudesse ter sido dada aos recursos existentes, muito embora tal não pareça provável, tendo em vista os recursos naturais relativamente escassos de que dispõe o país".

Como se depreende dessa curiosa e perfeita projeção no passado, um estudioso da ciência econômica que se houvesse preocupado *a priori* do problema do desenvolvimento da marinha mercante norueguesa concluiria, sem margem de dúvida, pela inviabilidade do projeto. Entretanto, a vantagem comparativa dinâmica a *posteriori*, foi bem outra. Mas, o êxito norueguês não desfez, ainda, tôda a dúvida. É possível, embora improvável, que se aquêle país houvesse canalizado, para outros setores, os recursos que empregou no desenvolvimento de sua frota, sua situação econômica fôsse bem melhor do que é hoje em dia.

Pôsto que estamos em analogias históricas, me permitiria acrescentar que, como em Zama e Waterloo, os planos tecnicamente superiores de Aníbal e Napoleão projetavam as dúvidas mais sérias sôbre a sorte de Scipião e Wellington. E a história teria sido certamente outra, se Massinissa e Blücher não houvessem chegado a tempo...

Os "critérios econômicos sólidos" a que se refere o documento não foram aceitos pelo Brasil, senão a contragosto e para não impedir a aprovação unânime de um diploma que, se outros méritos não tinha, pelo menos serviria para suscitar debates ulteriores, onde a questão pudesse ser perfeitamente esclarecida.

A posição do Brasil não partia, como é evidente, de qualquer dúvida quanto ao fato de que critérios econômicos sólidos devem presidir o planejamento de sua marinha mercante. As reservas que o Brasil fez à tese consagrada nas "Bases Comuns de Entendimento" tiveram em vista, sobretudo, a possibilidade, mesmo a probabilidade, de que a expressão fôsse interpretada no sentido restrito de "rentabilidade comercial". Tomada nessa acepção, a tese poderia ser usada para reviver tôda a argumentação das vantagens comparativas e neutralizar assim a admissão, a que foram levadas as potências marítimas tradicionais, da desejabilidade de que os países em desenvolvimento possuam frota própria.

Entendida como "rentabilidade comercial" a expressão se converte em meia-verdade, pôsto que teria em vista apenas o desenvolvimento das marinhas mercantes nacionais como *indústria em si*, perdendo a perspectiva ampla através da qual o problema há de ser encarado.

Mais desequilibrada ainda se tornaria a tese quando, ao equacionar o problema sob o ângulo restrito e simplista da "rentabilidade comercial", deixaria de considerar dois aspectos importantes dos transportes marítimos, como indústria, nos países em desenvolvimento.

Em primeiro lugar, ignoraria o fato de que, para a maioria desses países, a armação constitui uma *indústria incipiente típica*. Como tal, não seria de esperar que alcançasse, desde logo, as condições ótimas de operação em que transcorrem as atividades das frotas tradicionais, que se beneficiam de tôda uma infra-estrutura comercial, de há muito estabelecida, e de economias de escala.

Em segundo lugar, esqueceria o fato de que os serviços de transportes marítimos, como mercadoria invisível que são, se exportam ou se importam. Países tradicionalmente usuários dos transportes marítimos prestados por terceiros, isto é, países importadores de serviços desta natureza, podem encarar a criação de uma frota própria no contexto do seu *processo de substituição de importações* e, neste caso, a *rentabilidade comercial* não seria o critério decisivo, pelo menos

na fase de planejamento e na etapa de atividade incipiente da indústria.

No estudo já citado (*), o secretariado da UNCTAD sentiu perfeitamente as razões da reserva brasileira, quando declarou: “o critério básico geral para o estabelecimento de qualquer forma de atividade econômica é o efeito que essa atividade terá sobre o crescimento da renda nacional... a operação de uma marinha mercante é uma atividade econômica, e uma frota pode ser estabelecida simplesmente tendo em vista seus efeitos sobre a renda nacional e como um aspecto da industrialização da economia”.

Mais adiante, arrolou fatores outros, que não as considerações meramente de “rentabilidade comercial”, que terão de ser pesados pelos países em desenvolvimento, ao tomarem posição quanto à conveniência de incrementar suas marinhas mercantes. Essas razões, de ordem econômica global, têm em vista a necessidade de:

- a) evitar o colapso dos serviços de transportes marítimos, em caso de hostilidades nas quais o país não esteja diretamente envolvido;
- b) reduzir a dependência econômica em que se encontram, face às potências marítimas tradicionais;
- c) influenciar as decisões das conferências de fretes;
- d) facilitar a integração econômica nacional;
- e) promover as exportações do país;
- f) diversificar e incrementar as condições de emprego;
- g) melhorar a situação do balanço de pagamentos.

Num outro estudo, o secretariado da UNCTAD foi mais diretamente ao cerne do problema, declarando: “convém enfatizar que a expressão “critérios econômicos” não é sinônimo de “rentabilidade comercial”... projetos há que, embora não satisfaçam a critérios de rentabilidade comercial de uma empresa, são, ainda assim, justificáveis, posto que interessam à economia nacional, na base de outros critérios econômicos mais amplos”. (**)

Esse é, precisamente, conforme verificamos ao longo de todo o raciocínio aqui desenvolvido, o enfoque que a doutrina brasileira dá ao problema. O Brasil não considera os

(*) “Establishment or Expansion of Merchant Marines in Developing Countries”

(**) “Development or Expansion of Merchant Marines in Developing Countries — The nature and extent of cargo reservation” — Documento TD/B/C.4/63.

transportes marítimos apenas como mais uma indústria. Encara-os em tôdas as suas múltiplas implicações sôbre o desenvolvimento econômico do país e sôbre a própria segurança nacional. Por isso, não poderia condicionar o estabelecimento de sua marinha mercante a critérios restritos de "rentabilidade comercial", vistos de uma perspectiva estática.

2. *O sistema das conferências de fretes face à doutrina brasileira*

A propósito ou por inconsciência, por má fé ou ignorância, o fato é que a política brasileira de transportes marítimos tem sido objeto das maiores distorções por parte dos seus críticos. Outro não é o preço que invariavelmente pagam as novas idéias, o calvário inelutável das correntes de pensamento renovadoras.

Uma das acusações que mais se repetem é a de que o Brasil pretende *destruir o sistema das conferências de fretes*. Essa afirmação antes me diverte do que me irrita, não pelo que tem de ridícula ou desinformada, mas pelo paradoxo que estabelece, quando comparada com outras críticas feitas ao Brasil e aos demais países em desenvolvimento, em diferentes contextos.

De comentaristas internacionais ou representantes de países desenvolvidos, sempre ouvi a crítica, feita quase sempre em caráter construtivo, de que os países em desenvolvimento, na defesa de suas reivindicações, tendem a perder-se em concepções filosóficas vagas, em teses jurídicas e em discussões puramente teóricas, esquecendo-se de alvitrar soluções pragmáticas para o problema em causa.

É irônico observar que, nas discussões sôbre transportes marítimos, os dogmáticos e teóricos são os próprios representantes de países desenvolvidos. O dogma é a excelência do sistema das conferências de fretes, como mecanismo ordenador do tráfego, como garantia de eficiência e de bons serviços, como segurança de fretes tão baixos quanto comercialmente possível. A teoria é a *liberdade dos mares*, o mais absoluto "laissez-faire", um liberalismo extremado, que glorifica o arbítrio da empresa privada e condena a intervenção governamental.

Entre o dogma, a teoria e a prática, pululam as contradições. Em apoio do sistema das conferências de fretes, concebido justamente para *restringir a competição*, desenvolvem o argumento da *livre competição*. Enquanto protegem o seu

comércio visível com barreiras e artifícios de tôda ordem, tarifários, paratarifários, administrativos, fiscaes, insistem em que o comércio invisível há de transcorrer em regime de completa liberdade e não-intervenção. Condenam a reserva de carga, o instrumento fundamental para a implementação da política brasileira, sob a alegação de que interfere na liberdade do embarcador de escolher o transportador; do mesmo passo, defendem o sistema das conferências de fretes que restringe, na prática, essa liberdade de escolha, através, "inter alia", dos mecanismos de lealdade, que prendem os embarcadores aos armadores conferenciados.

O paradoxo só é explicável quando se atenta para o fato de que, numa situação de livre comércio, o processo de *causação cumulativa* dá, como num jôgo de cartas marcadas, uma vantagem certa às frotas estabelecidas, prejudicando seriamente as perspectivas de êxito de armadores adventícios. Não pode existir, como é óbvio, livre competição entre desiguais, entre as frotas que já se beneficiam de tradição comercial e operam em base de economias de escala e frotas incipientes. A vantagem inicial de que desfrutam as primeiras só tenderia a crescer, numa situação de livre comércio, eliminando qualquer possibilidade de competição por parte das últimas.

Daí, pois, a defesa paradoxal da *tese* — o princípio da livre competição — e da *antítese* — o sistema das conferências de fretes. É através do sistema das conferências de fretes que se estabelece, *de facto*, a reserva de carga para os armadores das potências marítimas tradicionais.

Deixemos aos próprios tradicionalistas a comprovação do asserto. Comparemos as duas seguintes passagens do relatório da Comissão de Inquérito sôbre a Indústria Britânica de Transportes Marítimos, presidida pelo Visconde de Rochdale, que acaba de ser publicado:

A *tese* — "A política do Govêrno (britânico) se tem baseado no princípio de que os navios de tôdas as nações, seja qual fôr a bandeira que arvozem, devem gozar de igual liberdade de competição no transporte internacional das cargas existentes, e se tem oposto à adoção de medidas governamentais que tenham por objetivo favorecer a bandeira de um transportador (determinado). Essa mesma política ampla tem sido seguida por todos

os principais países marítimos da Europa Ocidental e pelo Japão". (*)

A *antitese* — “As disposições das conferências via de regra se apartam grandemente dos (princípios que devem reger) acôrdos competitivos. De um modo geral, uma conferência procura limitar a competição entre os seus membros no tráfico ou na rota nos quais opera e, também, frustrar a competição dos “outsiders”. A competição interna é restringida por acôrdos de fixação das tarifas de fretes e, em alguns casos, de saídas, de rateio de fretes e de operação de serviços conjuntos. Uma certa medida de contrôle da competição interna é fundamental à existência de uma conferência. As conferências procuram enfrentar a competição externa, mediante dois expedientes principais: os embarcadores são desestimulados do recurso a navios não conferenciados, mediante a oferta de rebates diferidos ou de contratos de tarifa dupla, ou de ambos. Além dêsses esquemas pelos quais a lealdade dos embarcadores é assegurada, muitas conferências só admitem novos membros com o voto (afirmativo) de todos os seus membros. A admissão (de novos membros) pode, portanto, tornar-se muito difícil ou mesmo impossível, no caso de algumas conferências “fechadas”. As conferências resistem normalmente às tentativas de transportadores não membros de participar dos tráficos... De nossa parte, consideramos a questão fundamental de saber se serviços regulares de longo curso, nos quais se possa confiar, serviços êsses que os embarcadores de carga geral consideram como condição essencial de suas atividades de comércio, podem ser oferecidos, de forma satisfatória, num clima de competição irrestrita. Concluimos que não, exceto em circunstâncias especiais, mas chegamos, também, à conclusão de que certos tipos de acôrdos de conferências estão, potencialmente, em melhores condições de atender às necessidades dos usuários”. (**)

(*) Report of the Committee of Inquiry into Shipping — H. M. Stationery Office, n.º 4337 — página 377.

(**) Obra citada, páginas 130/131.

Do confronto dessas duas passagens de um mesmo relatório, transparece o raciocínio paradoxal dos tradicionalistas. É curioso notar que, nesse jogo contraditório estabelecido para a defesa do sistema, alguns países desenvolvidos chegam mesmo a esquecer os próprios interesses dos seus armadores. Me refiro aqui aos países que são, a um tempo, grandes transportadores e grandes geradores de carga marítima, como decorrência de seu vultoso comércio exterior.

Para os armadores de tais países, o princípio da predominância dos armadores nacionais no tráfego fundamental gerado pelos seus respectivos países seria enormemente benéfico, mesmo na hipótese de uma eventual redução de suas operações nos "cross-trades".

No entanto, obcecados pela santidade da teoria da livre competição, esses países condenam os acordos de divisão de cargas, firmados livremente por seus armadores com armadores brasileiros, em proveito mútuo.

Em flagrante contraposição a essa atitude dogmática e à argumentação teórica desenvolvida pelas potências marítimas tradicionais, o Brasil encara o problema em termos eminentemente pragmáticos. Preocupa-se menos com o sistema em si, do que com o comportamento individual das conferências de fretes que operam nos seus tráfegos fundamentais. Não interfere nas conferências, desde que estas não interfiram com os interesses do comércio exterior brasileiro e não ignorem as aspirações legítimas dos armadores brasileiros de participar, de maneira crescente e substancial, do transporte das cargas geradas pelas nossas relações internacionais de troca. Incentiva os armadores nacionais a participar das conferências de fretes que se constituam em obediência aos preceitos da lei brasileira. Chega mesmo a liberar a todos os armadores conferenciados, nacionais e estrangeiros, as cargas governamentais, desde que os acordos de "pool" destas conferências respeitem os níveis de participação equitativa que devem caber aos transportadores brasileiros.

Quanto ao sistema, em si, não preconiza o Governo brasileiro, absolutamente, sua abolição, senão apenas uma medida de disciplina governamental de suas atividades, cujo caráter de interesse público, é óbvio.

Opõe-se às práticas restritivas das conferências de fretes, às manipulações que, não raro, praticam nas tarifas, aos métodos desleais. Limita, assim, o arbítrio da empresa privada, tendo em vista os interesses superiores da coletivi-

dade, mas não interfere com sua liberdade de ação no plano puramente comercial.

Sobretudo, preconiza o Brasil a modernização, a atualização do sistema, sua adequação às exigências da presente conjuntura internacional. Sustenta a necessidade de uma revisão do sistema, de modo a escoimá-lo de tôdas as implicações lesivas aos países em desenvolvimento. Não pretende prejudicar os interesses que cresceram à sombra do sistema, senão na medida do absolutamente necessário para evitar que o sistema continue a prejudicar os interesses legítimos das marinhas mercantes e das economias dos países em desenvolvimento. Busca, portanto, uma acomodação, um reajuste e não a subversão do "status quo".

Assim, para o Brasil, o sistema não é, dogmáticamente, bom ou mau — êle existe, é um fato. Cumpre apenas acomodá-lo, pragmaticamente, à ordem geral e atual dos fatos, que sucedeu àquela que prevalecia quando o sistema das conferências de fretes se criou e estruturou.

3. *Multilateralismo ou bilateralismo?*

Outra freqüente distorção dos propósitos perseguidos pela política brasileira é a afirmação de que o Brasil preconiza, para uma atividade de caráter *nitidamente multilateral*, como são os transportes marítimos, uma orientação *bilateral rígida*.

Creio que essa afirmação teve como ponto de partida uma interpretação truncada das alusões que os planejadores e executores da política brasileira fazem à estrutura internacional dos transportes aéreos, quando comentam as deficiências da atual estrutura marítima.

Não podem, conscientemente, pretender os adversários da política brasileira que os planejadores e executores desta última ignoram as circunstâncias peculiares em que transcorre a exploração daquelas duas modalidades de transporte. Como tampouco podemos nós, no Brasil, fazer a êsses críticos a injustiça de pensar que ignoram as analogias existentes entre o transporte aéreo e o marítimo.

A idéia da "aeronautização" do transporte marítimo, debatida no Brasil, em caráter tentativo, no contexto da busca de eventuais soluções, no plano global, para o problema estrutural dos transportes por água, sem perder de vista aquelas circunstâncias, joga com as possibilidades que oferecem aqueles pontos de similitude.

O raciocínio dos que criticam a orientação brasileira, no particular, se baseia, sobretudo, em argumentos de ordem histórica e em razões de ordem econômico-operativa.

Sustenta-se, assim, que há diferenças fundamentais entre o transporte aéreo e o marítimo, derivadas da própria evolução histórica destas duas atividades de transporte. A navegação marítima, tão antiga quanto a própria civilização, se desenvolveu sempre em bases multilaterais, no sentido das correntes de comércio, acompanhando e incentivando o movimento de difusão das coletividades humanas pela superfície habitável do planeta. Muitas vezes, a navegação marítima foi mesmo a precursora do comércio. O estabelecimento de vínculos marítimos gerava novos mercados e novos fluxos de comércio, os quais, uma vez formados, incentivavam o incremento da navegação marítima. Esta relação de causa e efeito entre o comércio internacional e os transportes marítimos possibilitou a conquista da terra pelo homem.

O transporte aéreo, ao contrário, é de desenvolvimento recente, e sua estrutura foi criada artificialmente, obedecendo antes a considerações de ordem política do que a imperativos de natureza puramente comercial.

O argumento econômico identifica diferenças de caráter entre as operações de transporte aéreo e marítimo, decorrentes da natureza distinta do próprio *objeto do transporte*. Assim, enquanto a navegação aérea existe em função do tráfico de *passageiros* e *malas postais*, os serviços marítimos estão voltados, sobretudo, para a movimentação das *cargas* do intercâmbio mundial. As características intrínsecas do objeto do transporte condicionam, "ipso facto", a feição que assumem as operações de transporte.

A extrema mobilidade do objeto do transporte aéreo permite a compartimentalização dos tráficos, sem maior prejuízo para o livre fluxo dos mesmos. As operações de transbordo de passageiros e malas postais — e mesmo da carga aérea, em geral de volume e peso reduzidos — se fazem de forma rápida e pouco onerosa. Não há, assim, problemas de conexão entre os diferentes sistemas de transportes aéreos.

Por outro lado, os investimentos necessários à constituição de uma empresa aérea, bem como o custo operativo dos seus serviços, são relativamente menores que os requeridos pela armação. Estas circunstâncias permitem que as atividades de transportes aéreos transcorram, em condições perfeitamente econômicas, na exploração de um mercado de fretes mais restrito, como é o bilateral.

Outras são as circunstâncias que cercam as operações marítimas. A mobilidade da carga marítima é pequena, o transbordo é difícil e oneroso — o que agrava o problema das conexões —, os investimentos e o custo operacional da armação são relativamente maiores. Por isso, os serviços marítimo só terão aproveitamento ótimo se puderem contar com um mercado multilateral.

O argumento histórico me parece irrelevante para a tese multilateralista. Diria mesmo que é contraproducente. Não há negar que os transportes marítimos se desenvolveram naturalmente, ao sabor das vicissitudes do comércio e do universalismo do ser humano. Porém, a menos que se dê força de dogma ao determinismo histórico, não há como sustentar que os transportes marítimos, cuja flexibilidade permitiu, no passado, que se ajustassem às contingências de cada época, não se possam adaptar, agora, nesta segunda metade do Século XX, aos imperativos da conjuntura internacional.

Quanto ao argumento econômico, embora concorde com a essência dos fatos, estimo que o raciocínio acima indicado só estaria correto se armado em termos relativos. Admito que o caráter do objeto do transporte influi na maneira pela qual se há de conduzir as operações de transporte. Admito, por conseguinte, que não é possível modelar os transportes marítimos à *imagem* dos transportes aéreos. Mas não posso concordar em que, guardadas as proporções, respeitadas as peculiaridades de cada qual, não seja possível ou viável imprimir às operações de transportes marítimos uma nova feição, a um tempo adaptada às exigências da conjuntura atual e compatível com a exploração, em bases perfeitamente econômicas, dos serviços.

Sobretudo, não posso concordar com a afirmação de que os transportes aéreos se conduzem em compartimentos estanques, dentro de estrito bilateralismo, enquanto que os transportes marítimos só são economicamente praticáveis em bases multilaterais amplas. Nem num caso nem no outro, as operações se desenvolvem em faixas absolutamente divididas.

Tanto sob o ponto de vista operacional quanto sob o ponto de vista estrutural, os transportes aéreos apresentam aspectos de nítida multilateralidade. Os transportes marítimos, por seu turno, muitas vezes se conduzem em compartimentos estanques e, no que diz respeito à sua estrutura,

assumem características já não bilaterais, mas virtualmente *unilaterais*.

Conquanto as ligações aéreas se estabeleçam tendo em vista o tráfico entre dois países determinados, isto é, para explorar precipuamente os direitos de 3.^a e 4.^a liberdades, raras são as que prescindem do tráfego acessório de 5.^a liberdade, levantados em pontos intermediários. As operações de 5.^a liberdade estabelecem, assim, uma certa medida de multilateralidade nos serviços aéreos. (*)

No transporte marítimo, por outro lado, se bem se lhe possa reconhecer uma *tônica* multilateral, nada impede que determinados serviços possam transcorrer, com ótimo aproveitamento, em bases bilaterais.

Em ambos os casos, o fator determinante da faixa em que se desenvolverão as operações é o *volume do tráfego fundamental*, isto é, o maior ou menor fluxo de cargas e passageiros entre um país e outro.

Verificamos, por conseguinte, que não é possível identificar como características nítidas da atividade aérea e da marítima o bilateralismo de uma e o multilateralismo da outra.

Há, entretanto, outros pontos em torno aos quais existe real divórcio entre as duas atividades de transporte. O primeiro dêles consiste em que um serviço aéreo só se estabelece em *função do tráfego fundamental* entre dois países determinados e nunca independentemente dêle. Apenas no transporte marítimo aparece o *fenômeno dos "cross-trades"*.

O segundo desses pontos de divórcio se origina do artigo 6.^o da Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago, em 7 de dezembro de 1944, segundo o qual "os serviços aéreos internacionais regulares não poderão funcionar no território ou sobre o território de um

(*) As chamadas "cinco liberdades do ar" foram definidas na Conferência de Chicago, realizada em 1944. São elas: 1.^a *liberdade* — Sobrevôo inocente do território de Estado outro que não o de bandeira da aeronave; 2.^a *liberdade* — pouso técnico, sem direitos comerciais; 3.^a *liberdade* — desembarque de passageiros, cargas e malas postais, originários do país de bandeira da aeronave; 4.^a *liberdade* — embarque de passageiros, cargas e malas postais destinados ao país de bandeira da aeronave; 5.^a *liberdade* — embarque e desembarque de passageiros, cargas e malas postais, cuja origem e destino sejam outros que não o país de bandeira da aeronave.

Estado contratante, a não ser com a permissão especial ou outra autorização do mesmo Estado e de conformidade com as condições de tal permissão ou autorização". Vale dizer que o estabelecimento de um serviço aéreo tem caráter de *concessão governamental* e decorre de um acôrdo prévio entre os países da bandeira dos transportadores que o exploram. Os serviços marítimos, ao contrário, se estabelecem por decisão pura e simples do armador ou armadores interessados em explorar os tráficos em que operam.

À parte as óbvias diferenças quanto ao *meio* em que se desenvolvem e, conseqüentemente, quanto ao veículo que utilizam, são êstes os dois mais flagrantes pontos de dissimelhança entre a atividade aérea e a marítima.

Em contrapartida, inúmeras são as *estreitas analogias* entre as duas atividades. A ambas se aplicam regras semelhantes de Direito Internacional e de direito interno, público e privado. A livre utilização do alto-mar, por exemplo, corresponde a livre utilização do espaço aéreo internacional. As exceções a êsse princípio geral, com vistas à segurança da navegação e ao respeito, por um país, ao direito dos demais, são contempladas em ambos os casos, "mutatis mutandis". A soberania dos Estados sôbre o mar territorial corresponde aos direitos soberanos dos Estados sôbre seu espaço aéreo. O estatuto dos portos marítimos guarda estreita semelhança com o estatuto dos aeroportos: aos portos abertos ao tráfego internacional marítimo correspondem os aeroportos abertos ao tráfego internacional aéreo. Em ambos os casos, a atividade de transporte recai no âmbito do interêsse público. As mesmas considerações de segurança nacional se aplicam tanto aos portos quanto aos aeroportos, tanto aos navios quanto às aeronaves.

Tendo em vista êstes estreitos pontos de analogia, parece irracional que, enquanto os mercados nacionais de passageiros, malas postais e cargas aéreas sejam ciosamente reservados aos transportadores nacionais; enquanto o tráfico aéreo seja cuidadosamente disciplinado e coordenado pelas autoridades governamentais, em contactos bilaterais umas com as outras, e em acôrdos e debates multilaterais; os transportes marítimos hajam de transcorrer inteiramente à revelia dos poderes públicos, entregues ao arbítrio exclusivo de particulares, os quais, naturalmente, tendem a levar em consideração apenas os seus próprios interêsses e conveniências comerciais.

Mais irracional, ainda, parece esta situação de livre arbítrio individual nas operações de transportes marítimos quando se atenta para o fato de que a atividade marítima interfere, muito mais diretamente que qualquer outra atividade de transportes, sobre o comércio exterior de cada país.

É diante desta absurda situação a que as atividades marítimas foram levadas, por obra e graça da exagerada amplitude que se deu à "liberdade dos mares", que o Brasil passa a cogitar da conveniência de se lhe introduzirem corretivos, com base na experiência dos transportes aéreos. Nisto consistem as idéias de "aeronautização" dos transportes marítimos, de aplicação, "mutatis mutandis", aos transportes internacionais por água de certos princípios, métodos e atitudes que orientam o desenvolvimento da navegação aérea internacional.

Quando o Brasil, por exemplo, preconiza o princípio da predominância dos armadores nacionais dos países importador e exportador no tráfego gerado pelo intercâmbio comercial entre estes dois países, não está *bilateralizando* os transportes marítimos, senão dando ênfase à participação necessária e prioritária dos armadores brasileiros no transporte das cargas geradas pelo seu comércio exterior. Jamais cogitou o Brasil da exclusão, pura e simples, das terceiras bandeiras dos seus tráfegos fundamentais. Ao contrário, a participação de armadores de terceiros países é expressamente contemplada, em *caráter supletivo*.

Da mesma maneira, ao declarar o interesse dos poderes públicos nas operações de transportes marítimos, não pretende o Brasil nem explorá-los por meio de empresas estatais, nem subordinar, a exemplo do que faz a Convenção de Chicago no que diz respeito aos transportes aéreos, o estabelecimento de serviços marítimos à prévia conclusão de acordos entre os governos dos países a serem por eles servidos. Quanto à exploração dos serviços marítimos, a *privatização* é a regra preconizada pela política brasileira. Os principais tráficos brasileiros estão sendo explorados, com excelente aproveitamento, pelas várias empresas *privadas* de navegação marítima, criadas por inspiração e com o incentivo do Governo brasileiro. O próprio Lóide Brasileiro, que antes pertencia ao patrimônio nacional, em boa hora foi convertido em sociedade anônima, e suas ações, lançadas no mercado de títulos.

Mas o Brasil considera que os serviços marítimos têm caráter de *concessão*. Vale dizer que as empresas brasileiras

que desejam operar um determinado serviço devem obter prévia autorização das autoridades marítimas. Desta maneira, pode o Governo velar pela disciplina dos tráficos, evitar a superposição de serviços, o desequilíbrio de oferta de capacidade e a própria concorrência ruínosa entre armadores brasileiros.

Isto quanto às *empresas brasileiras*. No que diz respeito a armadores estrangeiros, em particular, e às conferências de fretes, em geral, reserva-se o Governo brasileiro o direito, como se verá mais adiante, de exercer a fiscalização de suas atividades *de e para portos brasileiros*, com vistas à salvaguarda do interesse nacional.

No que respeita aos problemas internacionais que possam surgir, no campo dos transportes marítimos, dispõe-se o Governo brasileiro a se entender, bilateralmente, quando fôr o caso, multilateralmente, quando convier, com outros Governos para o exame e eventual remoção, de comum acôrdo e conveniência mútua, dos pontos de atrito identificados.

Verifica-se, ainda uma vez, que o Brasil não está, necessariamente, bilateralizando os transportes marítimos, senão preconizando que os problemas internacionais não se confundam, em vagas discussões de princípios teóricos, mas sejam encarados, de forma pragmática, pelas partes interessadas. O debate e a negociação serão, assim, bilaterais, quando exclusivamente de ordem bilateral forem os problemas; serão multilaterais, quando multilaterais forem as implicações da divergência. (*)

Quando se consideram, à luz dos postulados básicos da política brasileira, os dois pontos de divórcio entre as atividades marítimas e aéreas, acima indicados, verifica-se, claramente, que a oposição e as críticas feitas à orientação preconizada pelo Brasil, neste particular, não decorrem, como dão a entender os que as fazem, de uma posição geral de princípio, favorável ao multilateralismo e avêssa ao bilateralismo. Nem se originam em preocupações de economia

(*) No episódio da denúncia, por parte do Governo brasileiro, da conferência de fretes Brasil-Europa, um país, que não se encontrava representado, através de qualquer dos seus armadores, na conferência, achou-se com o direito de protestar, em nome do princípio da liberdade dos mares, contra a atitude da SUNAMAM. O Brasil se viu na contingência de rejeitar o protesto, por considerar que só poderiam intervir na matéria os governos de países da bandeira dos armadores conferenciados. Para todos os demais governos o assunto era, obviamente, *res inter alios acta*.

na operação dos serviços marítimos. O que realmente perturba os interesses estabelecidos é a possibilidade de que a universalização dos postulados brasileiros resulte no *desaparecimento das operações de "cross-trade"* e na *afirmação da autoridade reguladora dos governos sobre as conferências de fretes*.

Quanto à disciplina governamental das conferências de fretes, considero-a não como possibilidade remota, mas como realidade atual. Nem se poderia esperar que os países, até agora omissos neste particular, continuem, até a noite dos tempos, a abdicar dos seus direitos soberanos e a considerar o seu comércio exterior como "res nullius", tantos e tamanhos foram os desmandos praticados em nome da liberdade dos mares pelo livre arbítrio das conferências. Mas, o que se requer não é a destruição da livre empresa, nem da autonomia das operações comerciais, nem muito menos privar, de uma hora para a outra, os grandes transportadores dos mercados que desenvolveram. O que se tem em vista é manter uma medida de equilíbrio entre a liberdade de uns e os direitos dos demais, entre a coisa pública e os interesses privados, entre usuários e transportadores, entre os imperativos do comércio exterior e as necessidades dos transportes marítimos.

Quanto ao receio de que toda a tecedura dos transportes marítimos se rompa com a aplicação universal do princípio da predominância dos armadores nacionais, não posso senão considerá-lo como tão absurdo quanto a situação atual. Cada país tem as suas peculiaridades. Nem todos podem gerar um tráfego fundamental suficientemente grande para apoiar, por si só, os serviços marítimos de e para seus portos. Nem todos podem ou querem dar alta prioridade à criação de sua própria marinha mercante. Os que o fizerem, não poderão expandi-la em todos os setores ou preferirão concentrar seus esforços nas faixas que consideram mais importantes, graneis sólidos, graneis líquidos, carga geral, carga frigorificada, conforme a composição do seu comércio exterior. Sempre haverá países transportadores, grandes, médios e pequenos, como sempre haverá países que preferem ser apenas usuários dos serviços oferecidos pelo mercado internacional de fretes.

O que é, entretanto, absolutamente indispensável é que cada um desses países tome sua decisão e seu rumo por opção própria e não por conveniência de outros.

Conquanto as acusações feitas ao *bilateralismo* brasileiro já nos tenham levado a um longo raciocínio, não poderia encerrá-lo sem examinar, sob o ângulo sugerido pelos críticos da política brasileira, a estrutura internacional dos transportes marítimos, “vis-à-vis” da estrutura dos transportes aéreos.

É justamente em sua estrutura, tanto no plano empresarial, quanto no governamental, que os transportes aéreos se mostram multilaterais em sua plenitude. Do mesmo passo, os transportes marítimos, tidos como essencialmente multilaterais, se apresentam, paradoxalmente, estruturados em bases paroquiais, diria mesmo *unilaterais*.

No plano empresarial, a multilateralidade dos transportes aéreos se configura num organismo absolutamente “sui generis”, a Associação Internacional de Transportes Aéreos (IATA), com sede em Montreal.

Entre suas inúmeras e complexas atividades de coordenação e disciplina das empresas de transportes aéreos — incluindo um sistema de *conferências de tráfego* para a fixação das tarifas únicas para cada uma das principais regiões — a IATA desempenha funções de verdadeira *câmara de compensação*, para o ajuste de contas entre as companhias associadas. Assim, pode um passageiro, com inteira comodidade, comprar o seu bilhete de passagem em qualquer parte do mundo e a qualquer empresa transportadora ou agente de viagens e viajar por outra empresa que não aquela da qual comprou o bilhete ou para a qual foi o bilhete inicialmente marcado. O título de transporte é honrado por qualquer empresa associada, independentemente do lugar da emissão ou da entidade emissora. A compensação é feita pela IATA, não interferindo o passageiro para nada, no processo.

Por outro lado, todos os membros da Associação obedecem às mesmas regras e, o que é mais importante, à mesma tarifa em cada tráfego. Todos os aspectos de política comercial, do interesse comum das empresas associadas, são debatidos e uniformizados no seio da IATA.

A estrutura marítima não apresenta nada que se possa comparar, mesmo remotamente, ao multilateralismo da IATA. No campo dos granéis — onde, conforme já se acentuou, prevalecem condições de quase perfeita competição — há entidades que apresentam certa feição multilateral. Tais entidades — das quais a principal é a “Baltic Shipping Exchange”, com sede em Londres, que desempenha funções de

bolsa no mercado de afretamento — não têm, entretanto, nem a envergadura, nem o caráter normativo, nem a autoridade e âmbito da IATA. Quanto ao mais, a regra é a *unilateralidade* das conferências de fretes, que mantêm, ciosamente, sua orientação paroquiana, preocupando-se única e exclusivamente com aquela fração do tráfico marítimo que controlam.

Assim como no plano empresarial, também no plano intergovernamental o multilateralismo dos transportes aéreos se faz sentir. Os problemas da navegação aérea internacional, em todos os seus diversos aspectos, estão confiados a um organismo único, filiado à Organização das Nações Unidas — o O.A.C.I. (*)

O problema dos transportes marítimos, ao contrário, é discutido, no plano intergovernamental, de modo fracionado, em diversos fóros de âmbito limitado, às vezes com duplicação de esforços, muitas vezes com lamentável omissão de aspectos importantes.

A muito custo conseguiram os países em desenvolvimento criar, no contexto da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), um Comitê de Transportes Marítimos (CTM), como fóro de debate dos aspectos políticos, econômicos e financeiros dos transportes marítimos. Voltado para a problemática do desenvolvimento das marinhas mercantes dos países menos avançados, o CTM poderá talvez um dia, fundindo-se com a Organização Internacional Marítima Consultiva (IMCO) — que se ocupa exclusivamente dos aspectos técnicos da navegação marítima — e chamando a si os aspectos jurídicos dos transportes marítimos — de que ora se ocupam a Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL) e outras entidades de peritos internacionais, como o Comitê Marítimo Internacional — constituir-se no fóro único e amplo para o equacionamento de toda a problemática internacional dos transportes por água.

Mas quando o Brasil sugere, quase que como num convite à meditação, a conveniência de se examinar a possibilidade de racionalizar e atualizar a estrutura marítima internacional, a proposta é descartada “ab irato” pelas gran-

(*) Organização de Aviação Civil Internacional.

des potências marítimas, como *irrealista*, senão mesmo *absurda*.

Ao mesmo tempo, entidades insupeitas, como o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas — note-se que já não falo aqui da UNCTAD, que poderia ser considerada como *imparcial* mas *não neutra*, neste assunto — vão ainda mais longe do que o Brasil em suas cogitações, afirmando que “seria certamente cabível e desejável que uma autoridade internacional assumisse as funções de fixação de tarifas das conferências de fretes”; e declarando que “parece auto-evidente o asserto de que o estabelecimento e aplicação coercitiva (“enforced application”) de tarifas justas promoveria ao máximo o intercâmbio comercial entre as nações”. (*)

Quanto à intervenção governamental no mecanismo de fixação de tarifas, diz o Departamento de Assuntos Econômicos da O.N.U.: “Tendo em vista que tarifas de fretes altas, principalmente no transporte de mercadorias de pouco valor, têm importante repercussão na economia dos países em desenvolvimento, os governos de tais países *devem exercer suas prerrogativas*, de modo a assegurar que seus interesses não sejam prejudicados por sistemas estabelecidos, os quais, por várias razões, podem parecer desejáveis e aceitáveis para outras nações”. (**)

4. *Intervenção governamental e reserva de carga*

A oposição que os liberalistas extremados movem ao conjunto de princípios e idéias preconizados pelo Brasil, no campo dos transportes marítimos internacionais, se concentra, sobretudo, no capítulo da intervenção governamental e da reserva de carga. Estes dois postulados básicos da política brasileira constituem, para a doutrina tradicional, verdadeiro anátema, pecado mortal contra o primeiro e mais importante mandamento do seu credo marítimo: a livre competição.

“O argumento do livre comércio, em matéria de transportes marítimos, constitui, em sua essência, uma extensão da tese segundo a qual a liberdade de comércio contribuirá para que o intercâmbio, a produção e conseqüentemente a eficiência econômica e o bem-estar mundiais transcorram em

(*) **Port Administration and Legislation Handbook**, documento ST/ECA/108, página 69.

(**) *Idem*.

condições ótimas. Este argumento não leva em consideração o fato de que, no momento atual, as condições necessárias à competição e à eficiência econômica, preconizadas pela liberdade de comércio, não são preenchidas". (*)

Note-se que neste capítulo, mais do que em qualquer outro, a oposição movida à política brasileira parte de concepções eminentemente dogmáticas e teóricas, que encontram pouco ou nenhum apoio na prática internacional. A tese da livre competição, perfeitamente defensável, em teoria, não passa, na prática marítima, de um mito. Com efeito, "embora os transportes marítimos sejam considerados, por muitos, como uma indústria livre "par excellence", nunca houve período algum em que nêles a competição tenha sido substancialmente livre". (*)

O relatório, que acaba de ser publicado, da Comissão de Inquérito sobre a Indústria Britânica de Transportes Marítimos, presidida pelo Visconde de Rochdale, chega a conclusões extremamente sugestivas, neste particular. Após analisar e procurar quantificar o impacto das medidas de reserva de carga adotadas *por mais de 30 países* não comunistas, o relatório declara:

"Concluimos que a extensão da discriminação de bandeira não pode ser quantificada exatamente, mas não há dúvida de que, por mais abrangente que seja a avaliação, apenas uma pequena percentagem do comércio mundial transportado por mar é afetada, no presente momento, por essas medidas; não consideramos que o seu impacto total sobre a indústria britânica de transportes marítimos, de um modo geral, tenha sido, até aqui, particularmente sério. Seu efeito foi, entretanto, sério, particularmente para os que se empenham nos "cross-trades", em tráficos individuais sujeitos ao pleno rigor (das medidas de reserva de caria. Esse fato é indicativo do verdadeiro perigo (dessas medidas)". (**)

(*) "Development or Expansion of Merchant Marines in Developing Countries — The nature and extent of cargo reservation".

(**) "Report of the Committee of Inquiry into Shipping" — H. M. Stationary Office, n.º 4.337.

Concluindo, assim, pelo impacto extremamente reduzido que as medidas de reserva de carga — adotadas por mais de 30 países, convém insistir — tiveram sobre o volume total das cargas do intercâmbio mundial (3% do comércio total do mundo não comunista), impacto êsse que pode ser mais sério para as *operações de “cross-trade” em tráficos individuais*, o relatório volta a insistir sobre os inconvenientes que, *em tese*, a reserva de carga acarreta:

“Não se deve esquecer que (a reserva de carga) pode também acarretar desvantagens para os embarcadores. Contando com a liberdade de escolha, eles poderão utilizar os navios mais eficientes, e econômicos para o transporte de suas mercadorias, seja qual fôr a bandeira dêesses navios. A discriminação de bandeira tende a aumentar o custo do transporte e dificultar, mesmo reduzir, o fluxo de mercadorias, em prejuízo, principalmente, dos importadores e exportadores do país que a pratica. Suas mercadorias devem aguardar a chegada do navio da bandeira certa, em que pesem tôdas as outras considerações, e serão êsses países (os que aplicam a reserva de carga) e seus parceiros de comércio que terão de pagar fretes mais altos”.

O relatório em aprêço procura definir o que se deve entender por “discriminação de bandeira” e se defronta com a curiosa situação de elasticidade unilateral do termo, a que fizemos referência anteriormente. (*). A definição que encontra, é unilateralmente exemplificativa. Eis o que diz, a respeito:

“Não há definição precisa do termo “discriminação de bandeira”. Êle abrange uma ampla variedade de medidas e pressões, *exercidas pelos governos*, que têm em vista dirigir o comércio para os navios de suas bandeiras nacionais. Nas suas formas mais objetáveis, (a discriminação) impede efetivamente o estrangeiro de competir pelo transporte das cargas existentes. A forma mais comum é a reserva de certa percentagem ou certo tipo de carga a navios de bandeira nacional, que pode ser

(*) Vide página 39.

aplicada seja geralmente; seja em acôrdos bilaterais com outros países". (grifo nosso).

O exemplo do Brasil é citado, especificamente, nos seguintes têrmos:

"O Brasil regula os acôrdos das conferências, de forma a obter determinadas percentagens no transporte de cargas para os navios de sua bandeira."

É de notar que, na definição exemplificativa dada pelo relatório, a discriminação de bandeira só pode, aparentemente, existir *por via da ação de governos*. E será sempre ação específica, como na forma "mais objetável" da reserva de carga. A interferência da empresa privada sobre a liberdade de escolha que o embarcador deve ter, prática constante das conferências de fretes, não constitui "discriminação". Nem constitui "discriminação" a ingerência *indireta* dos governos, por via do financiamento de fretes, ou das pressões que se exercem, no sentido de que as cargas geradas por contratos de financiamento sejam transportadas pelos navios de bandeira do país financiador. Nem muito menos as outras formas de assistência aos armadores nacionais, subsídios, depreciação acelerada, ou a bonificação para investimento ("investment grant"), adotada pelo próprio Reino Unido, em 1966 (segundo o sistema britânico, 20 a 25% do preço dos navios adquiridos pelos armadores nacionais é restituído, na forma de bonificação governamental).

Vê-se, pois, que a definição de "discriminação de bandeira" é talhada de acôrdo com um figurino específico, um modelo que só se ajusta à intervenção governamental e à reserva de carga. A "discriminação de bandeira" será sempre "de jure" se fará sempre no plano governamental. O que se faça na prática, à sombra de uma estrutura concebida e dominada pelo chamado "estabelecimento marítimo", ainda tingida do vício colonial, terá o rótulo de "liberdade de comércio", de "livre arbítrio da empresa privada". Assim se fecha o círculo de ferro para circunscrever as reivindicações dos países em desenvolvimento. Nisso se cifra o jôgo contraditório da tese e da antítese.

Enquanto persistirem os sofismas, a discussão teórica não terá fim. Encarado pragmaticamente, como se apresenta o problema? Quais são os *fatos*, deixando à parte a teoria?

Não existem as condições básicas necessárias à livre competição. Sob uma forma ou outra, "de jure" ou "de facto", no plano governamental, como no empresarial, pratica-se a discriminação, mórmente nos tráficos conferenciados. Na realidade, o problema é o de saber se as restrições à competição devem ser feitas pelas conferências de fretes ou pelos governos. (*) Parece óbvio que é preferível a regulamentação oficial, feita em benefício do interesse nacional e com a plena responsabilidade dos governos, do que as restrições praticadas no plano privado, tendo em vista exclusivamente o interesse individual dos armadores conferenciados.

Por outro lado, não existe divórcio entre a armação nacional e os governos. Sob esta ou aquela forma, os governos intervêm em auxílio dos seus armadores. "Há necessariamente uma estreita associação entre os governos e as frotas mercantes nacionais. Há uma convergência de interesses, dado o impacto que tanto uns quanto as outras exercem sobre as atividades externas, econômicas e políticas, da nação". "As grandes potências comerciais se contam também entre as grandes potências marítimas e consideram suas frotas mercantes e suas indústrias de construção naval como indispensáveis ao bem-estar nacional". "Com pouquíssimas exceções, as principais potências marítimas e as que se encontram em vias de desenvolver suas indústrias de transportes marítimos concedem alguma forma de assistência, grande ou pequena, aos seus armadores e aos seus estaleiros". (**)

Se assim é, se as grandes potências marítimas incentivam, assistem e protegem suas frotas, inclusive através de medidas de reserva de carga, no passado, como no presente, nenhum argumento teórico que possam utilizar as deixa, moralmente, em liberdade para protestar contra o incentivo, a assistência e a proteção que outros países julguem necessário conceder às suas marinhas mercantes nascentes. Tanto mais quanto, pelo fato mesmo de serem incipientes, essas frotas não terão, se desamparadas pelas respectivas autoridades governamentais, a menor possibilidade de se estabelecerem em bases viáveis.

E, ao proteger a marinha mercante nacional, o que preconiza o Governo brasileiro, neste capítulo da reserva de car-

(*) Este raciocínio é desenvolvido pelo próprio secretariado da UNCTAD, no estudo, já citado, sobre reserva de carga.

(**) "Maritime Subsidies — 1969", Departamento de Comércio, Administração Marítima, dos Estados Unidos da América.

ga? Se, sob outros aspectos, a política brasileira sofre grandes distorções, nesse princípio básico, discutido, não raro, em termos mais emocionais, os malentendidos, as interpretações errôneas chegam ao máximo.

Há quem sustente que o Brasil reserva *a metade de suas cargas* de exportação e importação para os navios de bandeira nacional. Tão estapafúrdia afirmação me foi por várias vezes feita, num tom da maior seriedade, por técnicos em assuntos marítimos de países desenvolvidos.

Esse entendimento resulta, quero crer, da leitura apresada dos textos legais brasileiros, principalmente dos parágrafos operativos ns. 1 e 2, da Resolução nº 2995 da SUNAMAM, incorporados no Decreto nº 666, conjugados com o disposto na Resolução nº 3131. (*)

Com efeito, a lei brasileira estipula que o *objetivo eventual* da política de transportes marítimos do Brasil é a *igualdade de participação entre os armadores nacionais dos países importador e exportador*. Por outro lado, preconiza que estes armadores devem predominar no tráfego gerado pelas relações de troca entre os dois países considerados.

Observe-se, no entanto, que o legislador brasileiro usou a expressão *objetivo eventual*, indicando, assim, que se estava referindo à meta ideal à qual devem visar os esforços da armação brasileira, no sentido de obter uma participação crescente e substancial no transporte das cargas do intercâmbio comercial do Brasil. Fixou a lei brasileira um marco de referência, do mesmo passo em que, consagrando o princípio da predominância dos armadores nacionais, indicou que deve haver uma medida de *reciprocidade*, uma distribuição justa dessa participação preferencial entre os armadores dos dois países mais diretamente interessados na movimentação dessas cargas.

O critério da igualdade de participação não indica, em absoluto, os níveis em que se situará a participação de cada qual, tendo em vista o volume total do tráfego. Evidentemente, o máximo que poderia tocar a cada uma de duas partes, na divisão de um todo, tendo em vista o critério da igualdade, seria 50%. À exceção de certos tráfegos muito especiais, como o tráfego Brasil — Argentina (que tanto para um país, como para o outro, é considerado como uma extensão da cabotagem, dada a virtual integração regional que en-

(*) Vide páginas 51 e 52.

tre ambos existe), jamais pretendeu o Brasil excluir dos seus tráfegos fundamentais, através de uma divisão meio a meio, as terceiras bandeiras.

A Resolução nº 3131, de 10 de novembro de 1967, baixada pela SUNAMAM, dentro do espírito da Resolução número 2995, fixa, também como meta eventual a atingir, a participação *mínima* das bandeiras nacionais dos países importador e exportador em 65%, isto é, 32,5% para cada qual, deixando às terceiras bandeiras os restantes 35%. Num período de dez anos, a participação dos armadores nacionais se elevaria até 80% — dividida sempre em partes iguais — enquanto que a de terceiras bandeiras se reduziria até 20%.

Este o ponto de referência que deverá nortear o planejamento dos armadores brasileiros. Daí a se considerar que o Brasil *reservou*, através desses dispositivos, a *metade* de suas cargas aos navios nacionais, vai tôda a diferença.

A carga prescrita brasileira, isto é, aquela que deverá necessariamente ser transportada em navios de bandeira nacional, é a indicada — com a *ressalva da reciprocidade* — pelo artigo 2º, do Decreto-Lei nº 666, de 2 de julho de 1969, que reza:

“Será feito, obrigatòriamente, em navios de bandeira brasileira, respeitado o princípio da reciprocidade, o transporte de mercadorias importadas por qualquer órgão da administração pública federal, estadual e municipal, direta ou indireta, inclusive emprêsas públicas e sociedades de economia mista, bem como as importadas com quaisquer favores governamentais e, ainda, as adquiridas com financiamento total ou parcial de estabelecimento oficial de crédito, assim também com financiamentos externos, concedidos a órgãos da administração pública federal, direta ou indireta”.

O parágrafo 1º desse artigo, tal como alterado pelo Decreto-Lei nº 687, de 18 de julho de 1969, estabelece a *faculdade* de que tal regime seja, também, estendido a mercadorias nacionais exportadas com idênticos favores. No caso das exportações, entretanto, a medida não tem caráter *mandatòrio*, antes constitui uma exceção.

Observe-se que, conforme ocorre no plano do comércio mundial, no caso específico do Brasil a percentagem de cargas prescritas representa apenas uma parcela do total geral

das cargas do intercâmbio. As medidas de reserva adotadas pelo Governo brasileiro estão muito longe de atingir os famosos 50% do volume global das cargas embarcadas ou desembarcadas em portos brasileiros. Ainda assim, tendo em vista o princípio da reciprocidade, as autoridades marítimas poderão liberar até 50% das cargas prescritas aos navios de bandeira do país exportador ou importador. E mais: elas são incluídas, na sua totalidade, nos "pools" de carga firmados por armadores brasileiros com outros membros das conferências de fretes de que participem, desde que êstes acôrdos se conformem com os níveis mínimos de participação que a lei brasileira prevê para os armadores nacionais.

Note-se, outrossim, que a maioria das cargas prescritas brasileiras são *cargas governamentais de importação*. Neste caso, o Governo brasileiro é o *dono da carga*, no sentido mais estrito do termo. Ao determinar que estas cargas sejam transportadas em navios de bandeira nacional, o Governo brasileiro nada mais faz do que se valer, *a priori*, da prerrogativa normal de escolher, como importador que é, o transportador de suas cargas. Age, assim, estritamente dentro do princípio da livre escolha que deve caber ao dono da carga, princípio êste tão caro aos liberalistas.

Vê-se, pois, a que ponto são deturpados os propósitos e atitudes do Governo brasileiro, quando se sustenta que o Brasil reserva para os armadores nacionais a metade do seu intercâmbio marítimo. Os críticos da política brasileira confundem os *objetivos gerais* dessa política — o estabelecimento de uma ordem indicativa de prioridade e de um teto máximo ao qual se devem cingir os planos de operação, a largo prazo, da armação nacional — com as medidas de reserva de carga — *instrumento transitório de implementação* do princípio da participação crescente e substancial, que não atinge senão uma percentagem reduzida do nosso intercâmbio marítimo.

5. *A prática dos afretamentos*

A prática dos afretamentos, adotada pelo Brasil, no contexto de sua política de transportes marítimos, como solução, a curto e médio prazos, para o problema do aumento rápido da capacidade de transportar dos armadores nacionais, tem despertado algumas objeções, tanto no exterior quanto, até mesmo, em círculos brasileiros.

As objeções que, no exterior, se opõem a essa prática têm em vista considerações de ordem mais política do que

pròpriamente econômica ou comercial. O fato de que o Brasil atribui aos navios estrangeiros afretados por armadores nacionais o tratamento de navio de bandeira brasileira, para efeitos da política de transportes marítimos, não muda, como é óbvio, do ponto de vista jurídico, a nacionalidade da embarcação e, por conseguinte, não a submete aos rigores da lei brasileira, nem quanto à composição dos membros da equipagem, nem quanto à responsabilidade do proprietário do navio, nem quanto ao registro. Assim, um navio afretado, embora goze dos favores concedidos aos navios de bandeira brasileira, não arvora o pavilhão nacional, não está submetido à jurisdição do Brasil, nem é tripulado por brasileiros.

Nessas condições, o emprêgo, por armadores brasileiros, de navios de uma determinada bandeira em tráfegos que demandam países que não reconhecem, ou não mantêm relações diplomáticas com o país da bandeira dos navios afretados, poderia acarretar problemas delicados, de ordem política. Idênticos inconvenientes surgiriam no caso inverso, isto é, na hipótese de que armadores estrangeiros empreguem, nos seus serviços para portos brasileiros, embarcações afretadas de bandeira de um terceiro país, com o qual o Brasil não mantenha relações.

A possibilidade de que uma situação incômoda desta natureza se configure já foi aventada em entendimentos havidos pelo Brasil com determinados países. Observe-se, entretanto, que, pelo menos no caso de armadores brasileiros, sujeitos à autoridade reguladora da SUNAMAM, esta hipótese teórica não poderia cristalizar-se, na prática. Conforme já se acentuou, a SUNAMAM exerce um estrito contrôle dos afretamentos, primordialmente para evitar que os objetivos da política brasileira sejam deturpados e que os armadores nacionais não excedam os limites previstos de tonelagem afretada. Usando desta faculdade, a SUNAMAM certamente velaria no sentido de que tampouco ocorressem situações com implicações políticas delicadas.

No Brasil, as objeções que, algumas vêzes, são levantadas contra a prática dos afretamentos têm em vista o “efeito multiplicador puramente ilusório” que as operações com navios afretados produzem na receita de fretes do país.

Com efeito, uma grande parte da receita auferida por armadores brasileiros através dessa prática regressa ao exterior, sob a forma de pagamento do aluguel do navio. No

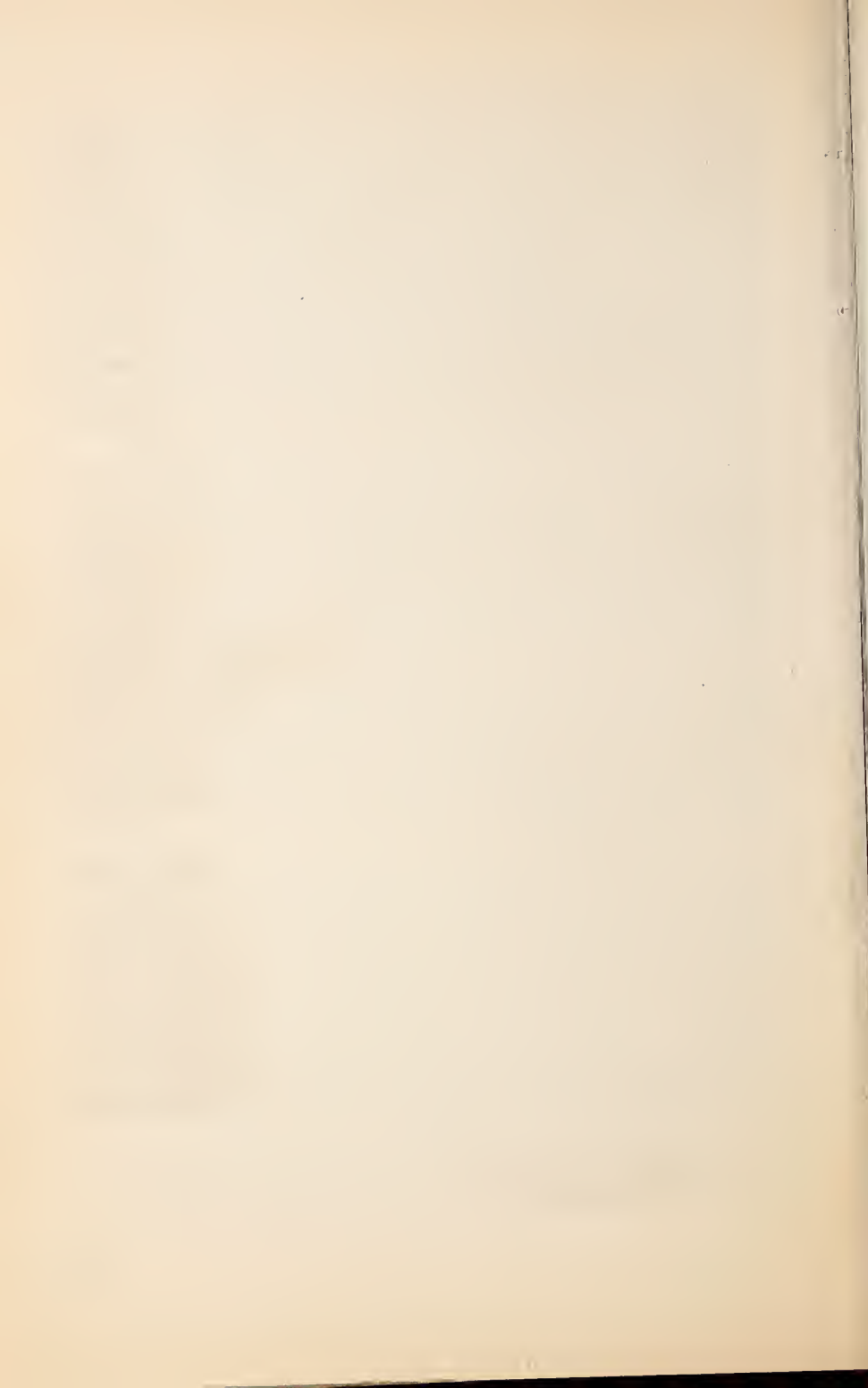
raciocínio desenvolvido anteriormente (*), estimamos em 10%, apenas para argumentar, o que restaria, como lucro líquido do armador brasileiro, de suas operações de afretamento. Nesse cálculo arredondado procuramos, entretanto, computar todos os gastos do armador brasileiro, não só com o contrato de afretamento, senão também com rubricas outras, como combustível, que correm a seu cargo, e não por conta do proprietário do navio. Convém esclarecer, não obstante, que o armador brasileiro incorreria em tais gastos, mesmo na hipótese de que houvesse operado com navios próprios. Nesse contexto, o mais certo seria considerarmos que cerca de 60% da renda bruta auferida pelos armadores brasileiros nas operações com navios afretados, regressa ao exterior, na forma de pagamento pelo uso desses navios.

Verifica-se, desde logo que as críticas partem de um desconhecimento dos propósitos a que visa a política de afretamentos. O saldo positivo líquido com essas operações, conquanto reduzido, não é desprezível, tendo em vista que, em 1969, elas produziram um total de US\$ 116.232.819. Mas o objetivo principal da medida é o de possibilitar a entrada imediata da armação privada brasileira nos tráfegos, o estabelecimento de uma tradição no mercado, a criação de contactos comerciais, o lançamento das bases da infra-estrutura operacional dos novos armadores. A par dessa vantagem, a política de afretamentos facilita e incentiva os armadores nacionais a adquirirem navios próprios, através do processo de reinvestimento dos lucros e dos benefícios que lhes advém do mecanismo estabelecido pela Lei nº 3.381, de 24 de abril de 1968. (**)

Por fim, cabe ressaltar que o recurso aos afretamentos, embora tenda a diminuir consideravelmente, à medida em que os navios próprios dos armadores nacionais, ora em construção, entrarem a operar, jamais poderá ser dispensado. Isso porque as oscilações da demanda de capacidade são tão acentuadas que não conviria planejar a dimensão da frota nacional na medida justa das necessidades do nosso comércio exterior. Há que guardar sempre uma margem prudencial de decalagem, da ordem de, pelo menos 30%, a fim de se resguardar a frota nacional de sofrer de capacidade ociosa, nos períodos de baixa demanda.

(*) Vide páginas 17 e 18.

(**) Vide página 56.



A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

"Ad augusta per angusta".

"Hernani" (Victor Hugo).

A implementação da política brasileira, que se fez a partir da primeira metade de 1967, exigiu ação coordenada em nível empresarial e em nível governamental. A campanha, no que diz respeito à ação de governo, desenvolveu-se, concomitantemente, no plano bilateral, como no multilateral. Na sua execução, colaboraram intimamente os armadores brasileiros, a SUNAMAM, o Itamaraty e as autoridades financeiras e de comércio exterior, tão abrangentes eram os interesses em jôgo.

Embora a primeira etapa dessa campanha já se tenha concluído, com pleno êxito das reivindicações brasileiras, a política brasileira ainda não é história. O processo continua. Por isto não estaria um cronista da campanha em liberdade para examinar, em todos os seus pormenores, os episódios dessa fase de implementação. Limitar-me-ei, por conseguinte, a comentar os sucessos recentes da primeira etapa de execução da política brasileira de transportes marítimos, em suas linhas mais gerais.

O esforço bilateral (*) teve em vista, sobretudo, disciplinar os tráfegos fundamentais do Brasil, adequando-os aos

(*) É importante notar, para perfeita inteligência do que se segue, que não uso, neste contexto, o termo "bilateral" no seu sentido estrito, e mais próprio, de contactos ou entendimentos entre o Brasil e um país determinado, ou entre armadores brasileiros e armadores desse país determinado. Emprego o termo, na falta de melhor, para abranger todos os contactos e entendimentos de âmbito mais restrito e com implicações mais especificamente vinculadas aos tráfegos fundamentais do Brasil, do que os contactos e entendimentos que se processam em fóros internacionais multilaterais, com a UNCTAD. Assim, a implementação "bilateral" da política brasileira não raro envolveu, a um tempo, o Brasil e alguns outros países, interessados diretamente nos nossos tráfegos fundamentais. Dou, por conseguinte, ao termo uma semântica a **contrariu sensu**: o que não é nitidamente multilateral, é entendido como sendo bilateral.

princípios preconizados pela política brasileira. O problema se cifrava na árdua tarefa de ordenar o caos, o que envolvia, inclusive, um amplo exercício de autocrítica, pois a situação de descalabro em que se encontravam os tráfegos resultava, em não pequena medida, da própria omissão brasileira. (*)

A ação multilateral, concentrada, principalmente, no fóro da UNCTAD, tinha em vista o reconhecimento internacional dos princípios básicos da política brasileira que se identificavam com os interesses e aspirações da coletividade dos países em desenvolvimento.

No plano bilateral, a responsabilidade precípua das ações de execução coube à SUNAMAM, mormente no que dizia respeito aos entendimentos com o setor privado, armadores individuais, nacionais e estrangeiros, e conferências de fretes. Nos contactos de governos, o Itamaraty dava ampla cobertura às autoridades marítimas. No plano multilateral, invertia-se, como é natural, a ênfase: o Itamaraty conduzia a ação, assessorado pela SUNAMAM.

Em ambos os planos, a estratégia a seguir resultava sempre de um consenso prévio entre êsses dois órgãos e, conforme o caso, ouvidas outras autoridades do Governo brasileiro.

Quanto à estruturação dos tráfegos, o que se poderia dizer, sem ofensa à descrição que somente o relato de fatos propriamente históricos dispensa, já foi dito, na obra pioneira que, a êsse respeito, escreveu o próprio responsável pela execução bilateral da política, o Almirante J.C. de Macedo Soares Guimarães. Para fins de assegurar a unidade dêste trabalho, limitar-me-ei a resumir os sucessos descritos, em pormenores, no livro "Marinha Mercante no Brasil (Uma Opinião)".

O primeiro tráfego considerado foi o que flui entre o Brasil e a América do Norte — costas leste e oeste e área do Golfo do México. Anteriormente à formulação da política brasileira, já êsse tráfego havia merecido especial atenção do Governo e foi com êle em vista que a antiga Comissão de Marinha Mercante, ratificando recomendação do então Conselho Coordenador da Navegação Exterior, baixou a já citada Resolução nº 2.640, de 4 de agosto de 1964, dispondo sobre

(*) Vide a respeito, a obra já citada do Almirante J. C. de Macedo Soares.

embarques de café. Apesar dêsse esforço inicial, a participação dos armadores brasileiros no tráfego não passava de 10%. Os 90% restantes se dividiam, praticamente, em partes iguais, entre os armadores dos Estados Unidos da América e de terceiras bandeiras, européias, em sua esmagadora maioria.

Publicada a Resolução nº 2.995, tornou-se imperativa a reformulação dos tráfegos para o Golfo do México, costas leste e oeste dos Estados Unidos da América, formando-se nova conferência de fretes, integrada, a princípio, apenas por armadores dêste continente, pôsto que os de bandeiras européias, não se conformando com a redistribuição das cargas preconizada pelo Brasil, mantiveram-se, durante três meses, fora da nova associação de emprêsas. Em 29 de novembro de 1967, aderiram os armadores europeus à nova conferência interamericana de fretes, firmando as emprêsas um acôrdo de rateio de cargas nos moldes preconizados pela Resolução nº 3.131, da SUNAMAM. Implementava-se pela primeira vez, o princípio da predominância dos armadores nacionais.

O tráfego Brasil-Escandinávia, no qual o Lóide Brasileiro só conseguiu penetrar depois de quase meio século de recusas sucessivas, a situação era ainda mais prejudicial ao Brasil. Regulado pela Conferência de Fretes Brasil/Europa, o tráfego transcorria em bases praticamente unilaterais: no sentido norte, isto é, no transporte das exportações brasileiras para a Escandinávia, não operava a armação brasileira; no sentido sul, os navios brasileiros só poderiam ter uma saída mensal.

Em setembro de 1967, acordou-se em que o tráfego no sentido norte seria aberto aos armadores brasileiros, e no sentido Escandinávia — Brasil, haveria uma divisão equitativa de cargas entre os armadores dos dois países, reservando o Brasil a totalidade das cargas governamentais aos navios de sua bandeira. Em fins de 1969, um nôvo acôrdo fixava em 13%, no primeiro ano, subindo para 32,5%, em dez anos, a participação de armadores brasileiros no sentido Brasil-Escandinávia.

O episódio mais acidentado foi, talvez, o da denúncia das conferências de fretes Brasil/Europa e "Outward Continental/Brasil". Pela Resolução nº 3.331, de 10 de outubro de 1968, a SUNAMAM considerou essas conferências como inexistentes, para efeitos da lei brasileira, por não se conformarem seus estatutos à legislação do país. Por não terem sido aprovados e registrados pelas autoridades marítimas brasileiras, conforme requer essa mesma legislação, foram igualmente declarados nulos todos os acôrdos de fretes, rateios de

distribuição de cargas e “pools” concluídos entre as empresas brasileiras e as citadas conferências. Por outro lado, se determinou às empresas brasileiras que pertenciam àquelas conferências que formassem nova associação, respeitando a legislação brasileira sobre o particular.

A própria Resolução nº 3.331, entretanto, confirmou os acordos firmados entre os transportadores brasileiros e escandinavos, acima mencionados, por terem sido regularmente aprovados e registrados pela SUNAMAM.

A decisão do Governo brasileiro provocou um cômico de protestos por parte da maioria dos países, cujos armadores participavam dessas conferências e, inclusive, de um país que nelas não se achava representado — êste baseando-se apenas no seu desacôrdo com os princípios que instruem a política brasileira. (*)

Alguns desses países se juntaram mesmo num protesto coletivo. O tom e a ênfase variavam, em cada caso, mas a substância dos protestos era a mesma: manifestavam-se rotundamente contra a intervenção governamental em assuntos da competência exclusiva da empresa privada e ratificavam a tese liberalista. A cada qual o Brasil respondeu, no mesmo tom e com a mesma ênfase, sustentando o seu direito de salvaguardar os interesses do seu comércio exterior e da marinha mercante nacional e reclamando a obediência que a empresa privada, nacional ou estrangeira, operando no nosso intercâmbio, deve prestar às leis do país.

Depois de longas e delicadas negociações, os armadores interessados no tráfego formaram nova conferência de fretes, abrangendo os dois sentidos do tráfego. O acordo, concluído em 29 de novembro de 1968, garantiu à bandeira brasileira o transporte de 50% da carga, no sentido sul e 32,5%, no sentido norte, participação esta que aumentará, em 10 anos, para 40%. Firmou-se, assim, uma vez mais, o princípio da predominância dos armadores nacionais nos tráfegos fundamentais do Brasil.

Reestruturaram-se, em seguida, os tráfegos Brasil—Extremo-Oriente e Brasil—Mediterrâneo. As negociações entre armadores, neste último caso, só se iniciaram depois de entendimentos governamentais, durante os quais foram levantadas, de uma parte e de outra, as medidas e as contramedidas que, antes do início das mesmas, um país mediterrâneo e o

(*) Vide nota ao pé da página 79.

Brasil, respectivamente, haviam adotado. Em ambos os casos, os novos acôrdos se conformam com o que prescreve a legislação brasileira, no que diz respeito aos interesses da armação nacional e à estrutura das conferências de fretes que operam de e para portos brasileiros.

Concomitantemente com êsse processo de reestruturação, nas bases preconizadas pela política brasileira, dos nossos tráfegos fundamentais, outros tráfegos específicos foram regulados por via de acôrdo governamental, seguido de entendimentos no plano de armadores. Assim o Brasil firmou com a Polônia (maio de 1968) e com a Argentina (setembro de 1968) ajustes prevendo a divisão das cargas dos tráfegos respectivos, em bases iguais, entre os armadores nacionais de cada qual.

Por outro lado, com o propósito de facilitar o entendimento e o exame dos problemas que possam surgir em cada tráfego específico, firmou o Brasil ajustes com os Estados Unidos da América, Japão e República Federal da Alemanha, estabelecendo um mecanismo de consulta entre autoridades marítimas. Dispositivo semelhante foi incluído nos acôrdos firmados com a Argentina e a Polônia.

No plano multilateral, os interesses da política brasileira se identificaram com as reivindicações dos países em desenvolvimento. É de notar que, no capítulo dos transportes marítimos, como de resto, em tôda a vasta gama de problemas que compõem o desafio do subdesenvolvimento, em resposta ao qual a UNCTAD foi concebida, os interesses individuais de cada país do chamado "Grupo dos 77" (*), nem sempre coincidem necessariamente com os interesses específicos dos demais. Esta circunstância, entretanto, não impede que os países em desenvolvimento assumam posições de conjunto, tendo em vista o fato de que o esforço pelo desenvolvimento deve consistir em um ataque concertado e simultâneo ao problema, em tôdas as suas implicações.

(*) A UNCTAD funciona à base de um sistema de negociações por grupos de países. O anexo à Resolução n.º 1995 (XIX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, que estabeleceu a UNCTAD, como órgão da ONU, distribui os Estados-membros em 4 grupos: grupo A — países afro-asiáticos; grupo B — países desenvolvidos de economia de mercado; grupo C — países latino-americanos; grupo D — países socialistas. Os grupos A e C integram o chamado "Grupo dos 77", que congrega os países em vias de desenvolvimento.

No que diz respeito aos transportes marítimos, os países em desenvolvimento se situam, na sua maioria, entre os usuários, pura e simplesmente, dos serviços oferecidos por terceiros. Alguns, entretanto, como o Brasil, a Índia e a Argentina, podem ser, também, considerados, em função da tonelagem apreciável de suas frotas, como transportadores médios, enquanto que outros, como o Chile, o México e o Paquistão, podem ser incluídos na categoria dos pequenos transportadores. Os países em desenvolvimento que oferecem bandeiras de conveniência, muito embora contem com uma grande tonelagem, não poderiam ser considerados neste contexto, por motivos que se compreenderão. (*)

Conforme se situem, exclusivamente na categoria de usuários, ou em ambas as categorias, os países em desenvolvimento, na sua avaliação individual do problema, dão maior ou menor ênfase a êste ou àquele aspecto da atividade marítima, aos transportes marítimos, como indústria em si, ou aos seus reflexos sôbre o comércio exterior, ou aos dois aspectos em conjunto.

A questão, por exemplo, da estabilidade, em níveis tão baixos quanto possível, das tarifas de fretes pode ter interesse mais imediato, para os que integram exclusivamente a categoria dos usuários, do que o problema do desenvolvimento de uma frota própria. Inversamente, os países que já se decidiram pela criação de sua marinha mercante, tendem a preocupar-se mais com questões de financiamento, ou da

(*) Estas duas categorias — de países usuários e de países transportadores — pelo fato de que partem de dois pontos de referência distintos, não se excluem necessariamente, entre si. Enquanto uma se refere à demanda de capacidade, a outra diz respeito à oferta de tonelagem. Em princípio, qualquer país, em maior ou menor grau, conforme o volume do seu comércio exterior transportado por via marítima, é usuário de serviços marítimos, prestados por seus próprios armadores e/ou por armadores estrangeiros. Mas, nem todo país é, também, transportador. A exclusão, por conseguinte, dos países que não possuem frota própria e que são *ipso facto* simples usuários dos serviços oferecidos por armadores estrangeiros, todos os demais se situam em ambas as categorias, entre as quais inúmeras combinações são possíveis.

Por conveniência da argumentação, tendo em vista que a atitude individual de cada país em desenvolvimento em matéria de transporte marítimo varia de acôrdo com a perspectiva através da qual encara o problema — sob o enfoque do transportador ou do usuário, ou sob ambos os prismas — colocamos aqui as duas categorias uma face à outra.

participação dos seus armadores nos seus tráfegos fundamentais. Mas como nem os primeiros podem abrir mão de uma futura opção pelo estabelecimento de sua frota, nem os últimos podem perder de vista os efeitos das tarifas de fretes sobre o seu comércio exterior, todos, seja qual for sua situação em relação a essas duas categorias, se engajam no esforço conjunto de equacionamento do problema, tendo em vista suas implicações globais.

Dessa circunstância resulta o espírito de coesão que os países em desenvolvimento sempre mantiveram, desde a I UNCTAD até a IV Sessão do Comité de Transportes Marítimos, realizado em abril-maio de 1970 e que representou o ponto culminante do esforço pela afirmação de suas reivindicações e das teses que as inspiram. Ao mesmo tempo, explica o malôgro de tôdas as tentativas que se fizeram, ao longo desse esforço, para dividi-los, jogando com as diferenças de matiz e ênfase com que cada qual focaliza aspectos isolados do problema. (*)

O ponto de partida do esforço comum dos países em desenvolvimento foi a reunião ministerial do Grupo dos 77, realizada em outubro de 1967, em Argel. "Unidos por aspirações comuns e pela identidade dos seus interesses econômicos, e decididos a continuar o esforço conjunto pelo desenvolvimento econômico e social, paz e prosperidade", os representantes dos países em desenvolvimento, reunidos naquela ocasião, proclamaram a Carta de Argel, baseada na Declaração de Argel, acordada pelos países africanos, na Declaração de Bangkok, aprovada pelos países asiáticos e na Carta de Tequendana, subscrita pelos países latino-americanos.

(*) Tentou-se, por exemplo, identificar a reserva de carga como de interesse exclusivo de alguns países latino-americanos; as questões de financiamento para a construção de navios, como preocupação peculiar a alguns países asiáticos; o tratamento do problema das práticas das conferências de fretes e das tarifas, como o único assunto de importância para os países africanos. No entanto, os representantes do Brasil e do Chile, por exemplo, defenderam com igual energia, na IV Sessão do Comité de Transportes Marítimos, tanto os projetos de resolução sobre assistência ao transporte marítimo (que inclui o problema da reserva de carga) e sobre práticas de conferências de fretes, de iniciativa do grupo latino-americano, quanto os que versavam sobre financiamento, de iniciativa do grupo asiático, ou sobre assistência especial aos países de menor desenvolvimento relativo, de autoria do grupo africano. Os representantes de Gana e da Índia, por seu turno, empenharam-se a fundo, como porta-vozes dos respectivos grupos, tanto na defesa dos primeiros projetos quanto nos que haviam sido submetidos por seus próprios grupos.

A estratégia proposta pela Carta de Argel para o ataque multilateral ao problema do subdesenvolvimento contempla todo um capítulo relativo a assuntos do comércio invisível. Nesse capítulo, os transportes marítimos têm parte saliente.

No item referente a tarifas de fretes e práticas das conferências, a Carta de Argel reclama o reconhecimento internacional ao “direito dos países em desenvolvimento de participar em qualquer conferência de fretes que afete seus tráficos marítimos”; no item referente à expansão das marinhas mercantes, afirma “o direito dos países em desenvolvimento ao estabelecimento e expansão de suas marinhas mercantes”, bem como o “direito de assistir suas marinhas mercantes, nêle incluído o direito de reservar-lhes uma parte razoável da carga transportada de e para êsses países”. “A legislação passada pelos países em desenvolvimento com o fito de lograr êsses objetivos não deve ser considerada como justificação para a adoção, por parte dos países desenvolvidos, de medidas retaliatórias ou de outra natureza que possam ter o efeito de tornar ineficazes as medidas tomadas pelos países em desenvolvimento”.

Êsses postulados, que escolho dentre inúmeros outros preconizados pela Carta de Argel, refletem, em larga medida, os princípios que, conforme verificamos, inspiram a política brasileira de transportes marítimos.

A II UNCTAD, realizada em Nova Delhi, em preparação da qual a Carta de Argel foi elaborada e proclamada, adotou várias resoluções sôbre transportes marítimos, das quais cinco contemplando *ações de governos* e as demais ações a serem executadas pelo secretariado da Conferência, em sua maioria estudos e pesquisas sôbre os mais importantes problemas identificados.

Algumas soluções, no plano de govêrno, foram encaminhadas, poucas em número, tímidas em caráter, limitadas em âmbito. Mas o programa de ação previsto para o secretariado levou à elaboração de alguns dos melhores estudos que já se realizaram sôbre a problemática marítima.

Os postulados da Carta de Argel, que se haviam diluído no processo excruciante de negociação em Nova Delhi, repercutindo apenas como longínquo eco nas resoluções da II UNCTAD, foram reivindicados pelos estudos feitos pelo secretariado, possibilitando ao Comitê de Transportes Marítimos, que se reúne anualmente em Genebra, retomar o exame das sugestões feitas pelos países em desenvolvimento naquele diploma.

Durante três anos, em sucessivas sessões do Comitê de Transportes Marítimos, prolongaram-se as negociações. O terreno foi disputado palmo a palmo, em intermináveis duelos teóricos, aferrando-se os tradicionalistas às posições cristalizadas nas "Bases Comuns de Entendimento", enquanto os países em desenvolvimento procuravam avançar no caminho traçado pela Carta de Argel.

O climax dessa luta de posições foi atingido na IV Sessão do Comitê de Transportes Marítimos, realizada em abril-maio de 1970. Já então, a documentação produzida pelo secretariado, no curso daqueles três anos de debates, reunia um acervo tal de dados e argumentos comprobatórios das teses sustentadas pelos países em desenvolvimento que um avanço em relação aos textos diluídos, aprovados em sessões anteriores, se tornava inevitável. O longo trabalho de persuasão ameaçava já romper a unidade monolítica dos países desenvolvidos, alguns dos quais começavam a mostrar-se sensíveis ao raciocínio renovador.

Muito contribuiu para os importantes resultados alcançados na IV Sessão do Comitê a mudança de orientação que os países em desenvolvimento introduziram nos debates. Sem perder de vista os postulados de Argel, os países em desenvolvimento deslocaram o enfoque do problema, passando a manobrar já não no campo dos princípios gerais da equidade, que dava margem ao duelo teórico, mas num plano eminentemente factual, baseando sua argumentação no co-têjo irretorquível da realidade marítima internacional.

Essa mudança de orientação dos países em desenvolvimento, confrontando as tradicionais potências marítimas com fatos e não com a pura teoria, lançou-as no dilema em que se debateram durante os vinte dias de negociações, no seio da IV Sessão do CTM: ou aceitavam as teses da Carta de Argel, tal como reformulada, ou, rejeitando-a ainda uma vez, colocavam-se na incômoda posição do falso apóstolo, que retira, com os seus próprios atos, a força moral dos princípios que proclama.

O projeto sobre assistência ao transporte marítimo, apresentado, naquela ocasião, pelos países em desenvolvimento, é típico dessa orientação factual e realista. Eis o texto desse documento:

"O Comitê de Transportes Marítimos,
Tendo em vista o parágrafo 8, da resolução 12
(II) da Conferência das Nações Unidas para o Co-

mércio e Desenvolvimento, o qual fêz referência ao parágrafo 63 do relatório do quarto Comitê da Conferência, na sua segunda sessão, e havendo considerado o relatório elaborado pelo secretariado da UNCTAD, intitulado "A natureza e extensão da reserva de carga";

Levando em consideração os pontos de vista expressos sobre o assunto durante a IV sessão do Comitê de Transportes Marítimos;

Tomando nota do fato de que até os países desenvolvidos assistem ou, em alguns casos, protegem suas indústrias de transportes marítimos e que os países em desenvolvimento têm a possibilidade de aplicar métodos similares;

1. *Afirma* que o desenvolvimento das marinhas mercantes dos países em vias de desenvolvimento deve verificar-se dentro do quadro geral dos seus planos e políticas de desenvolvimento e de conformidade com as prioridades determinadas por esses próprios países;

2. *Declara* que as indústrias de transportes marítimos dos países em desenvolvimento podem exigir a atenção, a assistência, a promoção e a proteção especiais dos respectivos governos, especialmente no estágio incipiente do seu desenvolvimento;

3. *Reconhece*, portanto, que os países em desenvolvimento têm o mesmo direito de assistir, promover e proteger suas marinhas mercantes, mediante a adoção de medidas que as possam levar a um estágio, no qual estarão aptas a competir no mercado internacional de fretes e ter uma participação crescente e substancial no transporte de cargas marítimas, especialmente as geradas pelo seu próprio comércio exterior;

4. *Reconhece* que, ao adotar medidas de assistência, promoção e proteção de suas marinhas mercantes, todos os países devem atentar para a responsabilidade que todos os governos têm para com seus armadores, embarcadores e outros interesses".

Note-se que, já aqui, não falam os países em desenvolvimento nos mesmos termos gerais de princípio da Carta de Argel. Firmam esses princípios *como consequência de um*

fato: se os países desenvolvidos assistem, promovem e protegem — inclusive através de medidas de reserva de carga — suas marinhas mercantes, segue-se que os países em desenvolvimento têm o mesmo direito de assistir, promover e proteger suas próprias marinhas mercantes.

Esse projeto seguiu um curso dramático, concentrando, durante sete dias, a atenção dos delegados ao IV Comitê. A principal objeção que lhe moveram as tradicionais potências marítimas se prendia ao significado do verbo “proteger” que, no seu entendimento, compreendia, sobretudo, o recurso a medidas de reserva de carga. Os países em desenvolvimento insistiam em que a semântica desse verbo seria indicada pela própria prática dos países desenvolvidos: se êsses, entre suas medidas de “proteção”, incluíam a reserva de carga, então também os países em desenvolvimento tinham o direito de aplicá-la.

Não foi possível chegar a um consenso unânime em torno a êsse projeto. Levado à votação, foi, enfim, aprovado, por 22 votos a favor, 9 contra e 6 abstenções. A favor votaram todos os países em desenvolvimento, membros do Comitê, a Tchecoslováquia e a União Soviética. Votaram contra: Austrália, Canadá, Dinamarca, Grécia, Japão, Noruega, Suécia, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, e os Estados Unidos da América. Abstiveram-se: Polônia, Nova Zelândia e todos os países integrantes do Mercado Comum Europeu, membros do Comitê (França, Itália, Países Baixos e República Federal da Alemanha).

Causou a maior espécie o voto dos Estados Unidos da América, tendo em vista o fato de que êsse país adota toda sorte de medidas de proteção à sua marinha mercante, inclusive subsídios e reserva de carga. Quanto a esta última, é de notar que, segundo estima a Comissão de Inquérito sobre a Indústria Britânica de Transportes Marítimos, no seu relatório já citado, a carga reservada pelos Estados Unidos da América, para embarque exclusivo em navios de sua bandeira, *representa 2/5 do total das cargas reservadas por todos os outros países, exceto os socialistas.*

A França, que também adota medidas de reserva de carga e subsídios, assumiu posição mais coerente, ao se abster. A abstenção da delegação francesa foi justificada não como reserva ou objeção à tese e aos princípios preconizados na resolução, mas como indicação de que, a juízo da França, a resolução, tal como aprovada, estava incompleta, pôsto que

não contemplava o respeito à liberdade do importador ou embarcador de designar o transportador.

Muito embora a resolução 15 (IV) sôbre assistência ao transporte marítimo, tenha concentrado a atenção da IV sessão do Comitê, não foi ela a mais importante conquista lograda, naquela ocasião, pelos países em desenvolvimento. A resolução 12 (IV), aprovada por unanimidade, foi, sem dúvida, dentre as sete resoluções então adotadas, a de maior significação para a eventual reforma da estrutura do transporte marítimo internacional.

Para o Brasil, em especial, essa resolução é fundamental, pôsto que consagra a essência mesma de sua política. O parágrafo nº 3, da parte II, reconhece “o princípio de que os armadores nacionais dos países em desenvolvimento devem ser admitidos como membros de pleno direito das conferências de fretes que operam nos seus tráfegos marítimos e ter uma participação crescente e substancial no transporte das cargas geradas pelo seu comércio exterior”. O parágrafo nº 4, também da parte II, recomenda que “os governos de países membros da UNCTAD convidem as conferências de fretes que operem em portos intermediários relacionados (com o tráfico marítimo dos países em desenvolvimento) a considerar favorável e equitativamente, os pedidos de admissão dos armadores nacionais, em particular de países em desenvolvimento, como membros de pleno direito (dessas conferências)”.

Por outro lado, o último “considerandum” da parte II “toma nota do exemplo de um estatuto tradicional de conferência de fretes, transcrito no anexo IX (do relatório do secretariado sôbre o sistema das conferências de fretes) e de outro tipo de estatuto, adotado pelos armadores, membros de uma conferência que opera nos tráfegos de um país em desenvolvimento na América do Sul, transcrito no anexo X (do mesmo relatório)”. Refere-se a resolução, neste último caso, ao estatuto de uma conferência de fretes que opera de e para portos brasileiros, estatuto êsse baseado em uma sugestão feita pela SUNAMAM e, por conseguinte, em perfeita obediência ao que prescreve a lei brasileira. Êsse estatuto constitui um exemplo de como podem as conferências de fretes, sem prejuízo de seus próprios interesses, constituir-se em respeito à legislação do país em cujos tráfegos operam.

As conquistas logradas pelos países em desenvolvimento na IV Sessão do Comitê de Transportes Marítimos, foram confirmadas e ampliadas através da aprovação unânime do

capítulo sobre invisíveis da estratégia das Nações Unidas para a II Década do Desenvolvimento. Esse documento, além de ratificar "ipsis literis", os parágrafos n.ºs 3 e 4 da resolução n.º 12 (IV), acima transcritos, declara, ainda:

"De modo a que os países em desenvolvimento tenham uma participação crescente e substancial no transporte de cargas marítimas, e reconhecendo a necessidade de inverter a tendência atual, segundo a qual a participação dos países em desenvolvimento no total da frota mercante mundial tem decrescido ao invés de aumentar, os países em desenvolvimento devem ser habilitados a expandir suas marinhas mercantes nacionais e multinacionais, através da adoção de medidas apropriadas que permitam a seus armadores competir no mercado internacional de fretes e assim contribuir para o desenvolvimento sadio dos transportes marítimos internacionais".

Assim, se o Brasil já logrou implementar, no plano bilateral, sua política de transportes marítimos, através da completa reformulação dos seus tráfegos marítimos à base do que esta política preconiza, pode considerar-se que, no plano multilateral, viu consagrados, em três anos, a essência dos objetivos e dos princípios que inspiram sua doutrina.



OS RESULTADOS

"À l'oeuvre on connaît l'artisan"

La Fontaine

A política brasileira de transportes marítimos tem feito manchetes, na imprensa nacional e estrangeira, escrita, falada e televisionada. No Brasil, foi ela freqüentemente comentada como "a batalha dos fretes". A epígrafe vale, em termos jornalísticos, como meio de fazer convergir a atenção para os aspectos mais imediatos e espetaculares do esforço que se está desenvolvendo, no setor da navegação de longo curso.

Conforme já se notou, os objetivos da política brasileira são mais abrangentes. A curto prazo, se busca aumentar a participação de armadores brasileiros no transporte das cargas do nosso intercâmbio e disciplinar os tráficos marítimos do país. A médio e a longo prazos, os objetivos são o desenvolvimento da indústria brasileira de construção naval, a expansão e renovação da frota mercante nacional, a expansão de nossas exportações, através do estabelecimento de vínculos diretos de transporte com novos mercados, a defesa dos preços dos produtos intercambiados e do balanço de pagamentos.

Os objetivos a curto prazo estão implementados e já se podem avaliar os resultados parciais obtidos nessa primeira etapa. No capítulo dos fretes, as estatísticas destes últimos três anos são eloqüentes. Falta-nos, no entanto, um ponto de referência seguro, no passado mais distante, para podermos avaliar, com absoluta certeza, a magnitude do avanço que as cifras deste triênio representam, em relação a períodos anteriores. É de lembrar, a este respeito, que a observação cuidadosa do comportamento dos fretes resultou da própria reestruturação da SUNAMAM e da criação do Departamento

de Estudos e Planejamento, equipado com modernos computadores eletrônicos.

Na página seguinte, é reproduzido um quadro resumido do movimento geral dos fretes produzidos pelo comércio exterior do Brasil (importações e exportações), no triênio 1967/69, feito à base de estatísticas divulgadas pela SUNAMAM.

Conforme se verificará, à bandeira brasileira correspondeu 34,3% do total de fretes gerados, em 1969, pelo comércio exterior do Brasil. Considerando que, segundo se estima, a receita brasileira de fretes, em 1966, não passou de 93 milhões de dólares, ao cabo do primeiro triênio de execução da política, a renda total auferida pela armação brasileira *aumentou de 100%*, passando a 185,5 milhões de dólares, em 1969. Em relação a 1967, ano em que foi lançada a política, o aumento foi da ordem de 46,5%.

Tendo em vista, entretanto, o aumento considerável do movimento de fretes gerado pelo Brasil, cujo valor total passou de 426,7 milhões de dólares, em 1967, a 541,3 milhões em 1969, o aumento, em termos percentuais, da participação da bandeira brasileira foi de apenas 5%, no triênio.

Dada a pequena capacidade da frota nacional, grande parte do aumento da receita de fretes do Brasil foi devida às operações com navios afretados. A receita auferida com navios próprios aumentou de 15 milhões de dólares, passando de 55,4 milhões, em 1967, a 69,3 milhões, em 1969; em termos percentuais, entretanto, permaneceu praticamente estacionária. Essa tendência tende a inverter-se, na medida em que comecem a operar as novas unidades já encomendadas pelos armadores brasileiros a estaleiros nacionais e estrangeiros, esperando-se que, já em 1947, a maior parte da receita brasileira provenha de operações com navios próprios.

É de notar, ainda, que a duplicação da receita brasileira de fretes, de 1966 a 1969, resultou, em grande parte, do incremento substancial que tiveram as operações dos armadores brasileiros nas faixas de granéis sólidos e, sobretudo, de carga geral.

No que se refere ao desenvolvimento da marinha mercante, objetivo a médio e longo prazos, muito embora já se possam sentir os resultados da ação empreendida, desde 1967, pelo Governo brasileiro, através dos sucessivos lançamentos das primeiras unidades encomendadas aos estaleiros nacionais — em 1968, por exemplo, a indústria de construção naval entregou 42 embarcações aos armadores brasileiros, das quais

FRETES MARÍTIMOS INTERNACIONAIS
MOVIMENTO GERAL
IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES

Em milhões de US\$

Ano	Total dos fretes gerados pelo Comércio Exterior	Participação das Bandeiras							
		Estrangeiras			Bandeira Brasileira				
		Total	%	Total	%	Navios próprios		Navios afretados	
						Total	%		Total
1967	426.7	299.8	70.3	126.9	29.7	55.4	13.0	71.5	16.7
1968	495.2	341.5	69.0	153.7	31.0	62.1	12.5	91.6	18.5
1969	541.3	355.8	65.7	185.5	34.3	69.3	12.8	116.2	21.5

Fonte: SUNAMAM
(base: manifestos de carga)

VARIAÇÕES DA FROTA MERCANTE BRASILEIRA NO PRÓXIMO CICLO

PERÍODO 1970 / 74
(1.000 tdw)

Tamanho e Tipo	Frota Inicial		Baixas	Incorporações		Frota Efetiva
	Unid. de 1969	Novas Unid.		Constr. Nacion.	Imp. (1)	
De 2 a 15	623	—	31	330	162	1.084
Carga Geral	450	—	19	330	120	881
Gr. Líquidos (2) ...	146	—	12	—	42	176
Gr. Sólidos	27	—	—	—	—	27
De 15 a 30	177	—	—	—	—	177
Carga Geral	18	—	—	—	—	18
Gr. Líquidos	—	—	—	—	—	—
Gr. Sólidos	159	—	—	—	—	159
De 30 a 100	396	—	158	767	—	1.005
Gr. Líquidos	396	—	158	318	—	556
Gr. Sólidos	—	—	—	449	—	449
De 100 a 150	—	—	—	690	710	1.400
Gr. Líquidos	—	—	—	105	230	335
Gr. Sólidos	—	—	—	585	—	585
Gr. Integrados	—	—	—	—	480	480
Totais	1.196	—	189	1.787	872	3.666
Carga Geral	468	—	19	330	120	899
Gr. Líquidos	542	—	170	423	272	1.067
Gr. Sólidos	186	—	—	1.034	—	1.220
Gr. Integrados	—	—	—	—	480	480

OBS.: (1) Já totalmente encomendadas. (2) O excedente em relação ao previsto atenderá a demanda de transporte prevista para a faixa de 15 a 30.000 tdw. (3) Já encomendadas 53.500 tdw.

Fonte: SUNAMAM

VARIAÇÕES DA FROTA MERCANTE BRASILEIRA NO CICLO SUBSEQUENTE

PERÍODO 1975 / 84
(1.000 tdw)

Tamanho e Tipo	Frota Inicial		Baixas	Incorporações		Frota Efetiva
	Unid. de 1969	Novas Unid.		Constr. Nacion.	Imp.	
De 2 a 15	592	492	379	95	—	800
Carga Geral	431	450	218	68	—	731
Gr. Líquidos	134	42	134	—	—	42
Gr. Sólidos	27	—	27	27	—	27
De 15 a 30	177	—	—	172	—	349
Carga Geral	18	—	—	—	—	18
Gr. Líquidos	—	—	—	172	—	172
Gr. Sólidos	159	—	—	—	—	159
De 30 a 100	238	767	238	399	—	1.166
Gr. Líquidos	238	318	238	292	—	610
Gr. Sólidos	—	449	—	107	—	556
De 100 a 150	—	1.400	—	210	—	1.610
Gr. Líquidos	—	335	—	—	—	335
Gr. Sólidos	—	585	—	210	—	795
Gr. Integrados	—	480	—	—	—	480
Totais	1.007	2.659	617	876	—	3.925
Carga Geral	449	450	218	68	—	749
Gr. Líquidos	372	695	372	464	—	1.159
Gr. Sólidos	186	1.034	27	344	—	1.537
Gr. Integrados	—	480	—	—	—	480

Fonte: SUNAMAM

cinco graneleiros, de mais de 18.000 tdw cada um, e seis cargueiros de 12.000 tdw, perfazendo essas unidades maiores um total de 180.660 tdw — conviria avaliá-los na perspectiva global do plano de construção naval.

Nas páginas seguintes, se reproduzem dois quadros, nos quais se sintetizam as variações da frota mercante brasileira, nos ciclos 1970/74 e 1975/84. Conforme se verificará, o esforço de construção naval tem em vista, de um lado, o aumento da tonelage m da frota e, de outro, seu progressivo rejuvenescimento, modernização e diversificação. Muito embora nos dois ciclos se persigam, a um tempo, todos êsses objetivos, no primeiro ciclo a ênfase será no aumento de tonelage m, enquanto que, no segundo, se dará prioridade à substituição de unidades obsoletas.

Assim, enquanto no primeiro ciclo as baixas serão da ordem de, apenas, 189.000 tdw, no segundo ciclo, 617.000 toneladas serão retiradas dos tráfegos. O esforço de construção naval estará concentrado no primeiro ciclo — 1.787.000 toneladas serão construídas pelos estaleiros nacionais e 872.000 por estaleiros estrangeiros. No segundo ciclo, se construirão 876.000 toneladas, exclusivamente em estaleiros nacionais, o que representará, em relação às baixas que se verificarão, um acréscimo líquido à frota efetiva de, apenas, 259.000 toneladas.

Ao fim do primeiro ciclo, partindo da tonelage m efetiva de 1.196.000 tdw, a frota brasileira terá alcançado um total de 3.666.000 tdw. Ao fim do segundo ciclo, contará com 3.925.000 tdw, em unidades modernas, velozes, com alto grau de automatização e diversificação, construídas, em sua maior parte, pelos estaleiros nacionais.

Como resultado das providências já tomadas, portanto, a frota mercante brasileira, em 4 anos, terá sua tonelage m efetiva triplicada. Ao fim do segundo ciclo, a frota inicial terá sido quadruplicada e inteiramente rejuvenescida. Já em 1974, a armação brasileira terá a seu serviço uma frota com tonelage m superior à de tôdas as frotas latino-americanas reunidas. A marinha mercante brasileira será, então, dentre tôdas as que possuem os países em desenvolvimento — à exceção apenas daqueles que oferecem bandeira de conveniência — a maior e a mais moderna. Estará o Brasil deixando a faixa dos transportadores médios e ingressando na categoria dos grandes transportadores.

POST SCRIPTUM

Pôsto que comecei pelo fim, vejo-me, agora, ao reler esta monografia, no seu todo, na contingência de concluir, reportando-me ao princípio.

Pretendi escrever a crônica de uma batalha. Mas, como a campanha prossegue, a “batalha dos fretes”, que foi a primeira e mais difícil etapa da implementação da política brasileira de transportes marítimos, embora já concluída, não pode ainda ser objeto de análise e discussão livres, em todos os seus pormenores, alguns dos quais assumiram proporções verdadeiramente dramáticas. Os sucessos ocorridos nessa primeira etapa são muito recentes e muitos deles se projetam sobre as fases futuras. Se os tratasse, desde já, em suas minúcias, incorreria no risco de desservir os objetivos que me levaram a esta tarefa e prejudicar o desenvolvimento da campanha.

Há bem pouco, em conversa com um amigo, ligado à grande armação estrangeira, dêle ouvi o comentário de que, embora histórico e espetacular, o êxito brasileiro na implementação da política de transportes marítimos, não é irreversível. Por uma vez, concordei, nesta matéria, com o meu interlocutor. Considerei-lhe, entretanto, o raciocínio como incompleto.

O que já obtivemos, é imperioso notar, só será irreversível, na justa medida em que irretratável fôr nossa determinação de prosseguir no caminho que escolhemos, fortalecidos pela consagração nacional e internacional da justiça das te-

ses que sustentamos e pelo êxito inicial que êsse mesmo caráter justo e verdadeiro das nossas reivindicações possibilitou aos agentes executores da política de transportes marítimos do Brasil.

Essa determinação não pode resultar apenas de uma decisão de govêrno. Terá de formar-se, sobretudo, na consciência nacional, tamanhas são as implicações do cometimento.

Espero haver conseguido dar, mais com o entusiasmo do amador, do que com a autoridade do estudioso, menos com a ciência e a arte, do que com a admiração pelo grande esforço que se realiza no caminho do desenvolvimento nacional, minha contribuição ao objetivo que nos é comum a todos os brasileiros.

Genebra, em 2 de outubro de 1970.

Composto e impresso nas oficinas
da COMPANHIA BRASILEIRA DE ARTES
GRÁFICAS, à Rua Riachuelo,
128 - Rio de Janeiro (GB)

Biblioteca do Ministério da Fazenda

1068-74 387.50981
V154

P
Valente, Murillo Gurgel

AUTOR

A política de transportes

TÍTULO

marítimos no Brasil.

Devolver em	Número do Leitor

1068-74 387.50981
V154

Valente, Murillo Gurgel

A política de transportes mar-
rítimos no Brasil.

Bolso de Livros - D. M. F. - 1369

SS'G

